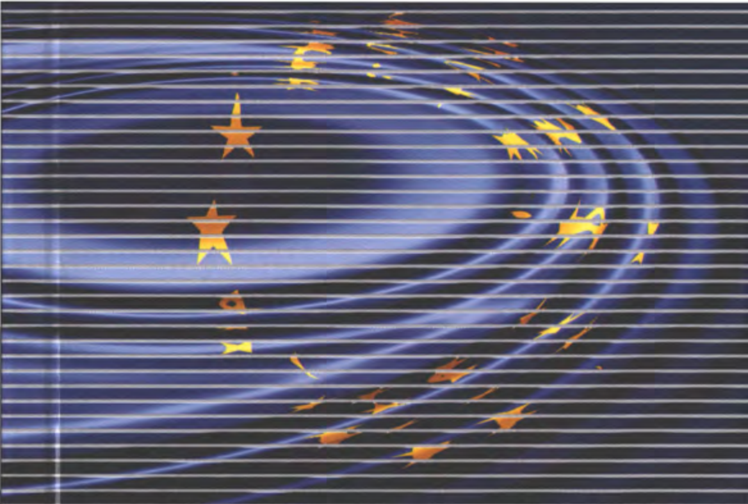


JEAN-LUC MATHIEU

AVRUPA BİRLİĞİ

KÜLTÜR KİTAPLIĞI 46

DOST

KÜLTÜR KİTAPLIĞI: 46

D

Jean-Luc Mathieu

Sayıştay'da uzman danışman olarak çalışan Jean-Luc Mathieu, Avrupa Birliği mevzuatı ve ulusal savunma alanındaki çalışmalarıyla tanınır.

Mathieu, Jean-Luc
Avrupa Birliği
ISBN 975-298-254-9 / Türkçesi: İsmail Yerguz
Eylül 2006, Ankara, 142 sayfa
Kültür Kitaplığı: 46; Siyasetbilim: 2

Avrupa Birliği

Jean-Luc Mathieu

DOST

ISBN 975-298-254-9

L'Union européenne
Jean-Luc Mathieu

Birinci baskı, Eylül 2006, Ankara

Türkçesi, İsmail Yerguz

Teknik hazırlık, Ferhat Babacan - DOST İTB
Baskı, Pelin Ofset Ltd. Şti.; Mithatpaşa Cad. No: 62/4, Kızılay/Ankara

Dost Kitabevi Yayınları
Meşrutiyet Cad. No: 37/4, Yenişehir 06420 Ankara
Tel: (0.312) 435 93 70 • Faks: (0.312) 435 79 02
www.dostyayinevi.com • bilgi@dostyayinevi.com

İÇİNDEKİLER

Üçüncü Kısım
BİRLİĞİN İÇİNDEKİ TOPLULUK

Dördüncü Kısım
BİRLİĞİN DIŞ ETKİNLİKLERİ

GİRİŞ

Avrupa Birliği (AB)[1] 2006 yılında uzun süre iktisadi ağırlıklı uluslararası bir örgüt oluşturan Avrupa devletlerinin tümüne verilen addır: söz konusu örgüt amaçlarında ve etkinlik alanlarında tüm öteki uluslararası örgütlerden daha müdahaleci ve daha entegrasyoncudur ama özelliklerini ve esas işlevlerini taşımadığı bir devletten de çok uzaktır. AB'nin tarihi, temellerinde bulunmayan ama gitgide güçlenen, filizlenmesi uluslararası sahnede kendini ifade edebilen ve Avrupa uygarlığı markasını büyük sermayenin küreselleşmiş güçlerine gitgide daha fazla teslim eden bir dünyaya Avrupa uygarlığı damgasını basan bir güç yaratmanın azalan hırsını maskelemekteki olasılıkları yavaş yavaş artırmış bir melezin tarihidir.

Üye devletlerin oybirliğini gerektiren anlaşmalardaki her değişiklik, ilerideki sayfalarda kısaca değineceğimiz tüm aşamalarda, bütün üye devlet yönetimleri arasında kendisini empoze eden asgari müşterek, AB'yi siyasal anlamda hırslı

1) Bu adlandırmayı, tarihi 1992 olmasına rağmen 1957'den günümüze kadar gelen tarih için kullanıyoruz.

her türlü amaçtan sürekli vazgeçiren, kendi kendine bloke eden bir girişimdir. Yıllar boyunca alınan kararlar AB'nin kimileri aldatıcı yetkilerini genişleterek ve tek bir devletin muhalefetinin, Birliğin her türlü genişlemesini engellemeye yeterli olacağını güvence altına alan mekanizmaları büyük ölçüde elinde tutarak Avrupa federal devleti yanlılarının hayallerini yıllarca besledikten sonra her türlü Avrupa devleti perspektifinden vazgeçildiği düşüncesine damgasını vurmuştur. Bütün ülkelerin "liberaller"inin (ekonomide ağır basarlar) ve "egemenlikçiler"inin (ulusalcılıkta ağır basarlar) ortak eylemi XX. yüzyılın son çeyreğinde desteklenmeye devam eden güçlü Avrupa hırslarının hakkından gelmiştir.

Yarım yüzyıl içinde, İkinci Dünya Savaşı'nın dramatik hatırasını yok etmek amacıyla örgütlenmeye başlayan Batı Avrupa uzun bir yol kat etmiş ve XXI. yüzyılın başında yurttaşlarını (bu ada layık oldukları konusunda övücü bir şey söylemek mümkün değildir) demokratik toplumlarımızın temellerini tahrip eden her türlü gücün egemen olduğu vahşi bir dünyaya atma noktasına gelmiştir.

2005'te, anayasa tasarısının AB'nin çekirdeğini güçlendirecek bütün Alman önerilerinin Fransız yönetimi tarafından reddedilmesinden sonra Fransızların büyük bölümü tarafından reddedilmesi Birlik için bütün hırsları yok etmiş, Britanya'nın Birliğe girişinden sonra geliştirdiği projenin başarısı için güvence olmuştur: bu büyük siyasal projeyi bir serbest ticaret bölgesine dönüştürmek ve siyasetleri de mümkün olursa eğer aksesuvarlar haline getirmek.

Bu küçük yapıt içinde hiçbir şey derinleştirilemez: ne bu yolun tarihi, ne yapılar, ne de topluluk yaşamının karma-

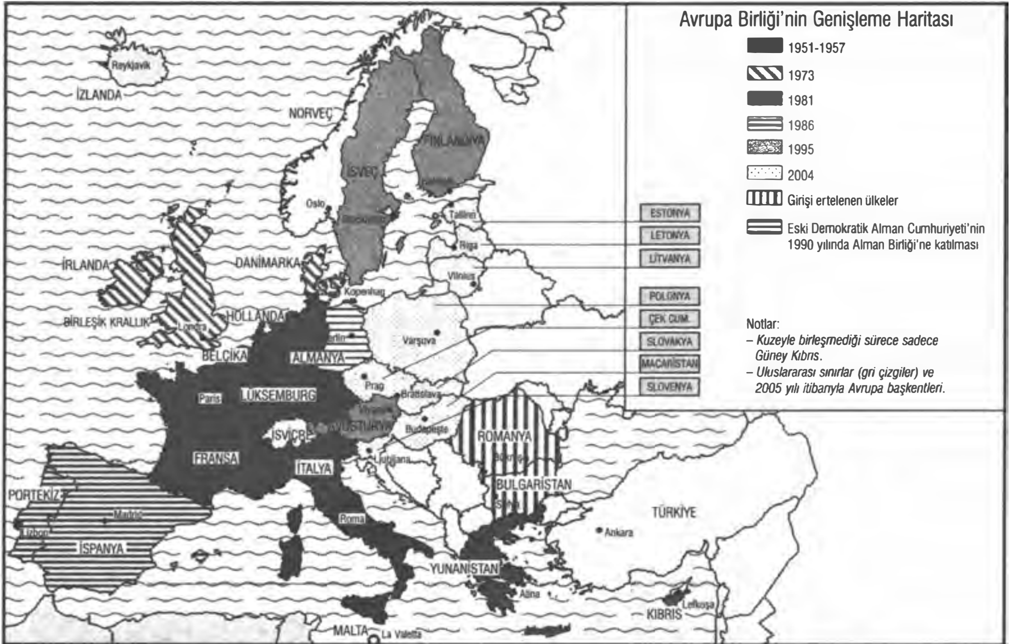
şıklığı. Kaçınılmaz bir biçimde şematik kalacağız. Okuyucuya, metinlerin arkasındaki gerçekleri, projeleri ve başarısızlıkları, eğri ya da kırık çizgisi "doğru"ya indirgenmemesi gereken bir tarihe anlam vermesi için devreye giren güçleri çözmesi için yönlendirici fikirler, işaretler vermeye çalışacağız; cüretli bir amaçtır bu ve bu bağlamda öznel eğilimlerin varlığı da göz ardı edilmemelidir.

Anlaşmalar birçok kez değiştirilmiştir.

Kitabın ilerleyen bölümlerinde, 2006 yılı başında yürürlükte oldukları şekliyle Nice Anlaşması'yla değiştirilmiş "güçlendirilmiş anlaşma" metinlerine anıştırmalar yapacağız özellikle.[2]

2) Bununla birlikte, Avrupa toplulukları resmi yayınlar dairesi şu saptamayı yapmıştır: "Bu metin kurumlara sorumluluk getirmeyen bir belge niteliğindedir."

AB içinde yer alan AB ve AT (Avrupa Topluluğu) anlaşmaları referansları bu şekilde takdim edilecektir: ABA (Avrupa Birliği Anlaşması, madde X), ABKA (Avrupa Birliği'ni Kuran Anlaşma, madde *y*) ve NA (Nice Anlaşması, madde *z*).



Avrupa Birliği'nin Genişleme Haritası
1951-1957
1973
1981
1986
1995
2004
Girişi ertelenen ülkeler
Eski Demokratik Alman Cumhuriyeti'nin 1990 yılında Alman Birliği'ne katılması
Notlar:
– Kuzeyle birleşmediği sürece sadece Güney Kıbrıs.
– Uluslararası sınırlar (gri çizgiler) ve 2005 yılı itibarıyla Avrupa başkentleri.
Reykjavik
İZLANDA
NORVEÇ
İSVEÇ
FİNLANDİYA
Oslo
Tallinn
Riga
Vilnius
ESTONYA
LETONYA
LİTVANYA
POLONYA
ÇEK CUM.
SLOVAKYA
MACARİSTAN
SLOVENYA
İRLANDA
DANİMARKA
Kopenhag
BİRLEŞİK KRALLIK
Londra
HOLLANDA
BELÇİKA
ALMANYA
Varşova
Prag
Bratislava
Budapeşte
Paris
LÜKSEMBURG
İSVİÇRE
AVUSTURYA
FRANSA
İTALYA
Ljubljana
ROMANYA
BULGARİSTAN
PORTEKİZ
Madrid
Lizbon
İSPANYA
Roma
TÜRKİYE
Ankara
YUNANİSTAN
Atina
KIBRIS
Lefkoşa
MALTA
La Valetta

BİRİNCİ KISIM

KISA TARİHÇE

I. Bölüm

AVRUPA'NIN GELİŞME EVRELERİ

Elli yılı aşan bir süre içinde üç "ekonomik" ve "teknik" topluluktan –Avrupa kömür ve çelik topluluğu, Avrupa atom enerjisi topluluğu ve Avrupa ekonomik topluluğundan– AB içindeki bir AT (üç topluluğu içeren) içinde altı devletten 25 devlete geçilmiştir (bkz. harita). 1950'den günümüze kadar Avrupa'nın oluşumu çabuk ve çizgisel biçimde gelişmemiştir: "her zaman çok dar" bir birliğin resmi ama bir Avrupa federasyonu yaratacak kadar kararlı olmayan yandaşları ve Avrupa'nın dünyada bir güç sayılmasını istemeyenler arasında çekişme. Bununla birlikte, Avrupa'nın oluşumu sadece ekonomik alanda kalmamış, anayasa konusundaki başarısızlık yüzünden, en azından geçici olarak sınırlı etik ve politik amaçlar üstlenmiştir.

Birkaç sayfa içinde uzun bir tarihi özetleyeceğiz. Bu tarihin belirgin özellikleri şunlardır:

- Üye devletlerin sayısının artması: başta 6 olan bu sayı 2006'da 25'e yükselmiştir.
- İlk anlaşmaların bazılarının değişmesiyle Avrupa'nın oluşumu girişiminin kapsadığı alanların genişlemesi.

I. – R. Schuman'ın beyanatı (1950)

Avrupa'nın birleşmesi, birçok kimse için, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ve artan Sovyet totalitarizmi tehdidiyle birlikte bir gereklilik gibi görünmüştür. Eylül 1946'da, İngiltere Başbakanı W. Churchill Zürih'te bir "Avrupa Birleşik Devletleri"nin kurulmasını ister. 1948'de, Lahey'de federalist hareketler güçlü bir Avrupa'nın temellerinin atılması için çağrı yapmışlardır.

Fransa Dışişleri Bakanı R. Schuman'ın tarihi beyanatı (9 Mayıs 1950) bugün AB'nin çekirdeğini oluşturur.[1]

1) İçerik:

- Bir yön: "Dünya barışı, onu tehdit eden tehlikelere karşı yaratıcı çabalar olmadan korunamaz. Örgütlü ve canlı bir Avrupa'nın uygarlığa getirebileceği katkı barışçı ilişkilerin sürdürülebilmesi için gereklidir."
- Bir yöntem: "Avrupa'nın bir çırpıda kurulması mümkün değildir ve bütüncül bir yapı da söz konusu olamaz bu bağlamda: önce gerçek bir dayanışma yaratarak somut olgularla gerçekleşecektir bu. Avrupa uluslarının bir araya gelmesi için Fransa ve Almanya'nın yüzyıllık düşmanlığının ortadan kaldırılması gerekir: Fransız yönetimi Fransız-Alman kömür ve çelik üretiminin tümünü öteki Avrupa ülkelerinin katılımına açık bir örgütlenme içinde ortak bir Yüksek Otorite'nin emrine vermeyi önermektedir."
- Bir ara hedef: "Katılmak isteyen tüm ülkelere açık bir üretimle ilgili olarak güçlü bir birliğin oluşturulması (...) Avrupa'nın ekonomik birleşmesinin temellerini atacaktır."
- Nihayet, bir temel hedef: "Bu öneri barışın korunması için gerekli bir Avrupa federasyonunun ilk somut temellerini atacaktır."

Bu beyanattan sonra birçok somut olgu gerçekleşmiş ve iktisadi bir birliğin temelleri oldukça doğru bir biçimde atılmıştır ama temel amaç, bir Avrupa federal devletinin yaratılması amacı terk edilmiştir. Fransa, tarihsel açıdan R. Schuman'ın gerekli bulduğu Avrupa federasyonuna doğru gidişi durduran ilk ülke olmuştur: öncelikle AST (Avrupa Savunma Topluluğu) anlaşmasını reddetmiş, daha sonra da AET'nin (Avrupa Ekonomik Topluluğu) başlangıç döneminde büyük ölçüde etkili olan Başkan de Gaulle'ün anlaşmasını tanımamıştır. Bu bağlamda ikinci sorumlu Britanya'dır. Bütün İngiliz hükümetleri, ülkenin AET'ye girişinden itibaren Avrupa'daki her ciddi siyasal girişime muhalefet etmişler ve bu yöndeki bütün gelişmeleri kesinlikle engellemişlerdir.

Ama AB'yi dünyanın gidişatını etkileyebilecek büyük bir güç haline getirmeyi reddetmek siyasal birliğin önemli ölçüde güçlenmesiyle sonuçlanmayan beyanatlarla (sözgelimi 1957'den sonraki anlaşmaların giriş bölümlerinde bu anlaşmaya imza atanların "sürekli daralan bir birlik yaratmaktaki süreci izlemeye "kararlı" olduklarını belirtir) gizlenmiştir sürekli biçimde.

II. – AKÇT (Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu)

1951 Paris Anlaşması[2] Avrupa'nın bu ilk örgütünün altı kurucu devletinin kömür ve çelik üretiminin tümünü elli yıllığına ortak kurallara ve uluslarüstü bir kurum olan kömür

2) Bütün anlaşmalarla ilgili olarak, her zaman farklı olan yazımının bitişini gösteren imza tarihi ve yürürlüğe giriş tarihi ayırt edilmiştir.

ve çelik yüksek otoritesine bağlamıştır: Almanya (Batı), Belçika, İtalya, Fransa, Lüksemburg ve Hollanda. Kurumun ekonomik rolü yapıcı, siyasal işlevi de çok önemli olmuş, birkaç yıl öncesine kadar savaşan halkları psikolojik ve siyasal açıdan birbirlerine yaklaştırmıştır. AKÇT'den sonra hiçbir kurum federalizmi bu kadar ileri bir noktaya götürememiştir.

III. – AST'nin başarısızlığı (1952-1954)

AKÇT'nin başarısının arkasından, Fransız Komünist Partisi ve de Gaulle'ün önderliğindeki Fransa Halkının Birliği'nin ulusalcı sağı arasındaki geçici ittifakla ortaya çıkan büyük bir başarısızlık gelir. AST 1954'te Fransa tarafından reddedilmiştir. Bu proje bir tür federal devlet kuran siyasal bir topluluğu kapsıyordu çünkü hiçbir ortak savunmanın ortak bir dış siyaset dışında algılanamayacağı çok açıktır ve ortak dış siyaset de ancak ortak bir siyasal güçle birleşir. Bu nedenle, AST'nin başarısızlığı Avrupa'nın daha sonraki gelişimiyle ilgili olarak vahim sonuçlar doğurmuştur.

IV. – AET (Avrupa Ekonomik Topluluğu) ve EURATOM (Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu) [1957]

Avrupa'nın oluşumu daha sonra aynı merkezci siyasal güçlerin atılımıyla sürdürülmüştür ve bu güçler AKÇT'nin aynı yöntemlerle kurulması sonucunu doğurmuşlardır: kısmi ve aşama aşama gelen somut oluşumlar. 1957'de Roma'da

AKÇT'yi kuran iki aynı devlet arasında iki anlaşma imzalanmıştır. Birincisi, o dönemde çok modern ama kısıtlı bir alanda EURATOM'u oluşturuyordu. İkincisi, sadece adının çağrıştırdığı gibi, daha kapsamlı iddialarla AET'yi oluşturuyordu çünkü "Avrupa halkları arasında sürekli, daha sıkı bir birliği" hedef alıyordu.

Roma anlaşmaları birçok değişiklikten sonra bugün yürürlükte olan Nice Anlaşması'yla (2000) sonuçlanmıştır. Bu değişiklikler son elli yılın çatışma dinamiğini yansıtırlar ve birtakım sürekli uzlaşmalarla sonuçlanmışlardır:

- Roma Anlaşması'nda yer alan bazı uluslararası unsurları güçlendirmek isteyenler ve bunlara karşı olanlar arasında.
- Roma Anlaşması'nda en azından belirtik bir biçimde yer almayan siyasal bir temayı geliştirmek isteyenler ve buna karşı çıkanlar arasında.
- Topluluğa yeni yetki alanları açmak ve bu yayılmaların en düşük etkiyi göstermeleri için çalışanlar arasında.

Dolayısıyla, anayasa projesinin birçok yararının yanında rasyonelleştirdiği, birleştirdiği ve nihayet mantıklı bir biçimde sunduğu Topluluk ve Birliği yönlendiren metinlerin tümünün karmaşık ve ayrı karakteri ortaya çıkmıştır.

V. – 6 üyeden 12 üyeye geçiş (1973'ten 1982'ye)

AET'nin iktisadi başarısı (üretimin ve ticaretin hızlı büyümesi) ve bu "demokratik alan"ın prestiji üye sayısının on yılda iki katına çıkmasını açıklayan unsurlardır.

Çok fazla örgütleyici bulunan AET'ye daha baştan karşı çıkan Britanya başka bazı Avrupa ülkeleriyle rekabet eden bir Avrupa Serbest Değişim Birliği (ASDB) oluşturmuştu. AET'nin uluslararasılığına doğru pazarı engellemeyi daha uygun bulan bir sızma lehindeki stratejiyi değiştiren Britanya, 1961'de AET'ye girmek istemiştir. Önce Charles de Gaulle Fransa'sı tarafından engellenen bu adaylık, 1969'da onun iktidardan ayrılmasıyla kabul edilmiştir. O dönemde dört aday ülke vardır: üç ASDB üyesi ülke ve İrlanda. Ama Norveç halkı 1973'te AET'ye katılmaya karşı çıktığından AET üç yeni üye almıştır: Danimarka, İrlanda ve Britanya. Dokuz üyeli topluluklara daha sonra yeniden demokrasiye geçen üç eski faşist devlet katılır: Yunanistan (1981), İspanya ve Portekiz (1982). 1990'da Almanya'nın yeniden birleşmesiyle topluluğun alanı eski Doğu Almanya topraklarına kadar genişlemiştir.

VI. – 1986'da imzalanan tek Avrupa anlaşması

Bu metnin kabul edilmesi, Topluluğun Britanya'ya açılmasının arkasından üyeler arasındaki anlaşmazlıklar nedeniyle baş gösteren büyük bir krizin sona ermesidir. Bu anlaşma iç pazarın tamamlanmasını örgütler, Avrupa parlamentosunun rolünü güçlendirir, konseyde nitelikli çoğunluk oyunu yaygınlaştırır, kurum olarak Avrupa konseyini oluşturur, dış siyasetlerin koordinasyonuyla ilgili iradeleri ifade eder ama aynı zamanda iktisadi ve parasal işbirliğinin kurallarını

belirler; AET'nin yapısal siyasetleri de reformlar gerçekleştirir ve Avrupa kurumlarının misyonunu yeni alanlarla genişletir: sosyal politika, araştırma ve teknolojik gelişme ve çevre. Ama bu yetki alanları devletler ve Topluluk arasında paylaşılır ve bu durum karışıklıklara yol açar, buna karşılık, Topluluk içinde devletlerin ekonomi, politika ve para konularında işbirliğine gitmeleri bu alanlarda yaklaşık yirmi yıldır görülen önemli değişmelerin dikkate alınmaları gerekliliği sonucunu doğurmuştur.

VII. – 1992'de imzalanan Maastricht Anlaşması

1993'te yürürlüğe giren bu metin anlaşmaların yapısında büyük değişiklikler yapmıştır, çünkü "belli ölçüde uluslararası düzeyde etkin olan[3] ve bünyesinde AKÇT, AET ve EURATOM'u barındıran AT'yi kuşatan mutlak uluslararası işbirliği mekanizmalarıyla"[4] AB'yi yaratmıştır.

Gerçekten de, Topluluğa iki yeni ayak eklenir: "İçişleri ve adalet" ve "Dış politika ve ortak güvenlik". Bu iki alanda, kararlar, klasik uluslararası örgütlerde olduğu gibi, oybirliğiyle alınır.[5] Anlaşma daha sonra bir "Avrupa yurttaşlığı" kurumunu getirir ve bunun somut sonuçları hissedilmeye

3) Yani kısmen çoğunluğun aldığı kararlara dayanan.

4) Yani oybirliğiyle alınan kararlara dayanan.

5) AB, dar anlamda AT'ye eklenen bu iki ayakla ilgilidir. Bu kitapta geniş anlamıyla alınan AB bütünü kapsar: AT ve öteki otoriteler. AB anayasası bu ayrımları ortadan kaldırıyordu.

Avrupa Birliği

Birinci ayak: Avrupa topluluğu	İkinci ayak: Dış siyaset ve ortak güvenlik	Üçüncü ayak: Polisin ve adliyenin güvenlik işbirliği
• Birlik vatandaşlığı • Sığınma siyaseti • Göç siyaseti • Dış sınırlar **AT** • Gümrük birliği ve iç Pazar • Tarım politikası • Yapısal politika • Ticaret politikası • Eğitim ve kültür • Avrupa ötesi ağlar • Tüketicinin • Sağlık • Araştırma ve çevre • Sosyal politika **EURATOM** **AKÇT**	**Dış siyaset** • İşbirliği Stratejiler Ortak tavırlar ve eylemler • Barışın sürdürülmesi • İnsan hakları • Demokrasi **Güvenlik politikası** • AB güvenliğiyle ilgili sorunlarda işbirliği • Silahlanmanın ekonomik yönleri • Bir savunma politikasının tanımı	• Cezai bağlamda adli işbirliği • Polisin işbirliği • Uyuşturucu ve silah kaçakçılığıyla mücadele • Örgütlü suçlarla mücadele • Terörle mücadele • Çocuklara karşı işlenen suçlarla ve insanlara kötü muameleyle mücadele

başlamamıştır henüz. Maastricht her şeyden önce bir ortak paranın yaratılmasıdır: avro.

Bunun dışında, Topluluk otoriteleri yeni alanlarla genişler; esas olarak, bütün bu sorunlarla doğrudan ilgilenen devletlerin icraatlarını tamamlayan bir genişlemedir bu. Bir topluluk otoritesinin güçlendiği düşüncesini getiren "sosyal

protokol" anlaşmaya eklenmiş ancak Britanya tarafından imzalanmamıştır. Yetki alanlarının genişlemesi gerçek olmaktan çok kuramsaldır ve kamuoyu için Avrupa ve öteki bölgeler arasındaki işlev dağılımı sorununun üstüne kalın bir sis perdesi indirmiştir. Buna kararların genellikle oy çokluğuyla alınması sorunu eklenir.

Anlaşmanın 1993'te yürürlüğe girmesiyle zorluklar baş göstermiştir. Danimarka ilk referandumda anlaşmayı reddetmiş, daha sonra bu ülkeye tanınan derogasyonlar sonucu ikinci referandumda kabul etmiştir. Başka birtakım ayrıcalıkların arkasından gelen Danimarka ayrıcalığı, Birlik düşüncesinin kendisiyle çelişkiye düşen "kâğıt üstünde" bir Avrupa Birliği getirmiştir. Çözülme kurdu Avrupa'nın yapısı içine resmen girmiştir. Fransa'da anlaşmanın onaylanması konusunda baş gösteren zorluklar kullanılan yöntemle ilişkilidir: vatandaşlara görüşmelerle ilgili olarak yeterli bilgi verilmemiştir kesinlikle ve bu tavır onlarda isyan duygusuna yol açmış, sonuç olarak referandumda kabul oyu çok zayıf bir çoğunlukla elde edilebilmiştir.

VIII. – 1995 genişlemesi

AT ülkelerinin bazılarının yaşadıkları ekonomik ve sosyal sorunlara rağmen, bu örgüt çekiciliğini koruyordu. Yönetimlerinin talebiyle ilgili devletlerle görüşmeler yapılır. Ama Norveç halkı Norveç'in topluluğa katılmasını referandumda bir kez daha reddedince sadece Avusturya, Finlandiya ve İsveç AT üyesi olurlar (1995).

IX. – 1997'de imzalanan Amsterdam Anlaşması

İkiyıl süren görüşmeler sonunda çok az şey elde edilebilmiştir. Anlaşma metni, ayrıca, anlaşmanın birçok özelliğini değiştirir ve topluluk içinde gösterişli bir tavırla "sosyal politika" denen bazı alanları geçerli kılar (özellikle Fransa'da Topluluğun yetki alanlarıyla ilgili tehlikeli hayallerin yayılmasına neden olmuştur bu durum). Böylece, genel ekonomik çıkar hizmetlerine bir ayrıcalık tanınır ve bazı ülkeler kendi aralarında "güçlendirilmiş işbirlikleri" oluştururlar. Daha önceki anlaşmayı değiştiren bu metin son derece sınırlı bir durumun yansımasıdır ve ulusal bencillikler küresel amaçlar düzeyinde her türlü kolektif vizyonun zararına gelişir.

X. – 2000'de imzalanan Nice Anlaşması

2003'ten beri yürürlükte olan bu anlaşma özellikle aşağıdaki alanlarda eski anlaşmaları değiştirmiştir:

1. Kurumlar.

a) Avrupa parlamentosu. Sandalye sayısı artmış ve 732'yi bulabilmiştir. Dağılım oranı değiştirilmiş, en kalabalık ülke olan Almanya ilk sırayı almıştır. Ayrıca, AP'nin (Avrupa Parlamentosu) ortak yasama rolü de güçlenmiştir.

b) Bakanlar konseyi. Nitelikli çoğunluk değişmiştir. Her devletin ağırlığı gözden geçirilmiştir. 2007'de bir kararın

alınabilmesi için 345 oyun en az 255'i gerekecektir ve 2007'de üye devletlerin sayısı 27 olacak ve devletlerin oy çokluğu sistemi gelecektir. Ayrıca, tek bir devlet bu çoğunluğun AB nüfusunun en az yüzde 62'sini temsil etmesini isteyebilir. Bu üçlü çoğunluk sistemi birtakım zorluklar doğurur. Nitelikli çoğunluk düzeni bazı alanlarda oybirliğinin yerini alır.

c) Komisyon. Bundan böyle üye devletin tek bir komiserinden oluşur ve devlet başkanının yetkileri güçlenmiştir.

2. Güçlendirilmiş işbirlikleri. Anlaşma üye devletlerden en az sekiz gruba aralarındaki işbirliğini güçlendirme olanağı verir; bu işbirliği alanları az çok geniştir ama NATO'nun önceliğinin sürmesi ve AB içinde devletlerin "uzlaşmaz kesimleri"nin güçlenmesini engellemek amacıyla "askeri sorunların ya da savunma sorunları"nın dışında kalır.

Bu anlaşma AB'yi güçlendirme bağlamında önemli sorunlardan hiçbirini çözememiş ve Birliğin tüm yeniden örgütlenme hedeflerini ertelemiştir.

XI. – Doğuya doğru büyük genişleme (2004)

2004 genişlemesi daha öncekilere göre farklıdır. Sovyet Birliği'nin ortadan kalkmasıyla 1945'ten beri bağımlı yaşayan devletler özgürlüklerine kavuşmuş ve yapılarındaki kaçınılmaz altüst oluşlarla ekonomik açıdan parçalanmışlardır; sonuçta, bu eski SSCB uyduları yeni pazarlar bulmaya yö-

nelmişler ve pazarlara adapte olarak gecikmelerini telafi etmeye çalışmışlardır. Ayrıca, Batı'yı, emperyal emellerinden asla vazgeçmeyen bir Rusya'ya karşı kendilerini güvence altına alan siyasal bir liman olarak görmüşlerdir.

AB, komşularıyla kalıcı, imtiyazlı ortaklıklar statüsü oluşturma şansını kaçırmıştır bir kez. Dolayısıyla, güçlü bir siyasal işaret verebilmek için bu ülkelerin yapılarının düzenlenmesiyle ilgili bir dönemden sonra katılımlara kapısını açar. Bu ülkelerde AB'nin yardımlarıyla birkaç yıl içinde bir pazar kapitalizminin hukuksal, finansal, psikolojik ve sosyal yapıları oluşturulur ve buna bağlı olarak demokratik bir yaşamın doğuşu desteklenir. Devletler arasındaki etnik çatışma nedenleri ortadan kaldırılır. Dolayısıyla, katılım hazırlığı AB ve her aday devlet arasında imzalanan anlaşmalar çerçevesinde gerçekleşmiştir. Böylece, 2004'te on yeni devlet katılır AB'ye: SSCB'nin eski yedi uydusu (Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Slovakya ve Çek Cumhuriyeti) ve Yugoslavya'nın parçalanmasıyla ortaya çıkan devletlerden biri (Slovenya), Malta ve bir Ortadoğu devleti, Güney Kıbrıs. Bu genişleme, bazı konularda, en azından eski üye devletlerin yeterli siyasal ve psikolojik hazırlığı olmadan gerçekleşmiştir.

2005 yılında Anayasa konusunda ortaya çıkan başarısızlık daha sonraki genişlemeler konusunda belli bir açıklık ve kesinlik getirmiştir.[6]

6) Yaklaşık on beş yıldan beri politik ve ekonomik açıdan çok zor durumda olan iki Batı Avrupa devleti (Romanya ve Bulgaristan) adaydır birliğe. 1963'ten beri katılım perspektifleri verilmiş olan Türkiye de aynı durumdadır; AB nüfusunun bir bölümü kesinlikle karşıdır Türkiye'nin birliğe girmesine.

XII. – Gitgide zorlaşan bir yönetim

Uzun zamandan beri komisyonu ve servislerinin yapılarını ve yönetimsel mevzuatlarını düzenlemek söz konusudur ve bu bağlamda amaç "Brüksel mekanizması"nın tepkilerini ve etkilerini güçlendirmektir. Ama siyasal ve bürokratik engeller hiç eksik değildir bu konuda.

II. Bölüm

ANAYASA METNİNİN BAŞARISIZLIĞI

I. – Konvansiyon

15 üye devletin başkanları ya da başbakanları 15 Aralık 2001 "Laeken Bildirisi"nde bazı basiretsizliklerin ve AB'nin işleyişinin düzeltilmesiyle ilgili engellemelerin altını çizerler ve bir "Avrupa konvansiyonu"nun toplanmasına karar verirler. Bu konvansiyon bir belge hazırlamayı üstlenir; ikili bir amaçla mevcut Avrupa anlaşmalarını değiştirmesi amaçlanan devletlerarası bir konferansa temel oluşturması gereken "anayasa" sözcüğü telaffuz edilmemiştir bu bağlamda: söz konusu amaçlar metinleri daha rahat anlaşılabilmeleri için sadeleştirmek ve AB'nin 25 üyeyle çalışmasını sağlayacak kuralları benimsemektir.

Valéry Giscard d'Estaing başkanlığındaki Konvansiyon 105 temsilci üyeden oluşmuştu: Komisyon, üye devletler ve katılmaya aday 13 devlet, bütün devletlerin parlamen-

toları ve AP (Avrupa Parlamentosu). Böylelikle, nispeten demokratik bir biçimde çalışılmıştır ve çok büyük çabalarla büyük bir enformasyon çalışmasının da yapıldığının altını çizmek gerekir (ilgili herkes bir buçuk yıl boyunca Konvansiyonun etkinliklerini izleyebilmiştir).

Konvansiyon 10 Temmuz 2003'te, başkanının maharetiyle, konsensüs yoluyla ama oybirliği olmadan bir anayasa metni tasarısı kararı çıkartmayı başarır. AB'yi güçlendiren önerilerden yoksun olan bu proje Haziran 2004 Brüksel zirvesinde kabul edilir. Metnin yürürlüğe girmesi için 15 üye devlet tarafından onaylanması gerekmektedir.

II. – Metin

Bu metin üç bölümden (ve sonuç düzenlemelerinden) oluşur:

– Birincisi AB'yi, değerlerini, tanınan temel hakları, AB yurttaşlarının içeriğini, yetki alanları kategorilerini (özellikle AB'ye tanınmış olan, AB ve devletler arasında paylaşılan, devletler arasındaki koordinasyonlarla ya da AB'nin ulusal siyasete destekleriyle sınırlı), kurumları, AB otoritelerinin uygulama koşullarını, AB'deki demokratik yaşamı, finansmanlarını, AB'nin yakın çevresiyle ilişkilerini ve AB'ye giriş ve çıkış modalitelerini tanımlar.

– İkincisi AB'nin "temel haklar şartı"dır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin güvence altına aldığı (Avrupa Konseyi, 1950) hakları ve daha başka hakları içerir.

Bunlar genellikle "anayasa" sözcüğünden anlaşılan şeye denk düşerler: haklar bildirisi ışığında siyasal oyunun kuralı, yurttaşların sorumlulukları ve ödevleri.

– Üçüncüsü AB siyasetlerine ayrılmıştır. Bu kitabın sayfalarında gözden geçirilen siyasetlerin yeni bir sınıflandırmasıyla ilişkilidir. AB'nin her alandaki müdahale araçlarını içerir: kimi zaman zaten yürürlükte olan nispeten uluslararası bir tarzda, kimi zaman kesinlikle uluslararası bir tarzda. Metin güncel "üç ayağı" ortadan kaldırmakla birlikte toplulukla ilgili bir alanın yanında uluslarası bir alanda da etkinliklerini sürdürür.

A) *İlerlemeler*. – Anayasa projesi güncel duruma göre bir yığın ilerleme içeriyordu.

1. AB'nin kendisini bir uluslararası hukuk kişiliği yapan (üye devletlerin ötesinde) tüzel kişiliği belirtilmiştir.

2. AB'nin geleneksel, ekonomik boyutu yanında etik boyutu da güçlendirilmiştir.

Üye devletler içinde yürürlükte olan ama genellikle ulusal anayasaların çok ötesine giden bir formülasyona sahip temel haklar şartının anayasaya dahil edilmesi önemlidir. Ortak değerleri tanımlar ve temel hakları altı bölüm halinde özetler. Bu haklar ve değerler anayasaya denk düşen alanlarda AB kurumlarına ve üye devletlere uygulanır. AB'nin tüm politikalarında dikkate alınmaları gerekir ilke olarak.

3. Bu değerlere katılımcı demokrasinin yaşama geçmesi eklenir: yurttaş girişiminin "demokratik yaşamı" ifadesiyle. Komisyonu "yurttaşların, AB'nin hukuksal bir tasarrufunun anayasanın uygulanması amaçları için gerekli olduğunu dü-

şündükleri sorunlara geçerli bir öneri getirmeye" davet etmek için bir milyon AB yurttaşı (azdır bu rakam) yeterli gelmiştir.

4. Adalet ve polis sorunlarının topluluğun öteki yetki alanlarına entegre edilmeleri, pek kararlı olmasalar da, AB'nin siyasal birliğinin karakterini hafifçe güçlendiriyordu.

5. Nitelikli çoğunluğun oyu Konseyin kamu hukuku kararı biçiminde gösterilmiştir.

6. Bakanlar konseyinde oylama için üçlü çoğunluk, Nice Anlaşması'nın bu tuhaf yeniliği kaldırılmıştır.

7. Parlamentonun rolü güçlenmişti. Yetkisi artıyordu, yasama ve bütçeyle ilgili işlevleri Konseyinkiyle eşit duruma getirilmişti. Neredeyse iki "meclis" oluşmuştu: biri yurttaşların temsilcisi, öbürü devletlerin temsilcisi.

8. AB ve devletler arasında yetkilerin paylaşılmasında karmaşıklık büyük ölçüde giderilmişti. AB'nin yetkileri dört kategori içinde sınıflandırılmıştı: ayrıcalıklı, devletlerle paylaştırılan, devletlerin desteğinde ve özel (dış politikalarla ilgili olarak güvenlik ve savunma).

9. AB tarafından alınan hukuksal kararlar açık seçik biçimde yeniden tanımlanmıştı.

10. Metin ortak para birimi avroyu kabul eden devletlere özgü bir yapıyı (Avrupa grubu) başlatıyordu.

Birçok yeniliğin gerçek içeriği tarihin dinamiğine, kamuoyunun gücüne ve aynı yönde ilerleme iradesine bağlıdır. Sözgelimi:

– İki buçuk yıllığına, ulusal sorumlulukları olmayan aynı kişiye emanet edilen Konsey başkanlığı, istendiği takdirde, uluslararası ve iç planda AB'yi güçlendirebilirdi.

– Dışişleri bakanı (her devlet dış siyaset bağlamında bir yetkiye sahip olsa da özel servisleriyle) hem Konsey hem de Komisyonda yer alıyordu, başkan yardımcısı olarak ortak bir diplomasi iradesi görüldüğünde AB'nin tüm dış etkinlik tarzları arasında büyük bir tutarlılık ifade edebiliyordu.

– Genel ekonomiyle ilgili servislerin öneminin ifade edilmesi, siyasal güçler tarafından yeniden ele alındığı takdirde, mevcut dengelere göre bazı malların ve hizmetlerin üretim va dağıtımı bağlamında sadece ticari çıkarların yoğunluğunu sınırlayabilirdi.

Her zamanki gibi anayasa adı verilen oyunun kuralları çerçevesinde Birliği şu ya da bu yönde "yaşatacak" olan siyasal iradedir. Donmuş olan hiçbir şey yoktur.

B) *Yetersizlikler ve zayıflıklar.* – Minimalist devletlerin (hepsi değil) ihtiyaçlarıyla büyük ölçüde örtüşerek AB'yi güçlendirmek için kesin bir yenilik içermeyen bir metnin bazı önemli zaafları sayılabilir.

1. Konseyde oybirliği (her devlete veto hakkı tanıyan) büyük önemini koruyordu.

2. Ekonomik birlik sürekli zayıflığını gösteriyordu. Anayasa bir Avrupa ekonomik gücünün oluşmasına izin vermiyordu. Bu alanlarda ortak bir ekonomi politiği hayata geçirecek olan bir kapasite yoktu, gerçek anlamda bir topluluk bütçesinden söz edilemezdi.

3. Dış siyaset, güvenlik siyaseti, savunma siyaseti oybirliğine bağlıydı ve özel bir zayıflık ve kırılganlık gösteriyordu.

4. Birkaç devlet arasında siyasetleri güçlü bir entegrasyona ("güçlendirilmiş işbirlikleri" denen) götürme olasılığı bu

siyasetlerin gerçekleşme olasılıklarını azaltan birçok koşula bağlıydı.

Böylece, daha entegre, dolayısıyla daha güçlü bir Avrupa'ya doğru ilerlemeyi düşünen güçler için anayasa sınırlı amaçlarla bir uyum oluşturuyordu: "Avrupa, umutlarının ve alçaklıklarının güncel sonucudur."[1] Ne var ki, 12 Ocak 2005'te, AP, anayasanın 25 devlet tarafından büyük bir çoğunlukla onaylanmasını istemişti. Daha sonra, metin 25 devletin onayına (her biri kendi mevzuatına göre) sunulmuştur.

III. – Fransa'nın reddetmesi

29 Mayıs 2005'te seçmenlerin büyük çoğunluğu referanduma sunulan projeye karşı çıkmıştır. Bu sonucu açıklamak için bir yığın neden vardır.

1. Güçlü bir Avrupa'nın önemi gitgide daha az fark edilmektedir. İkinci Dünya Savaşı'nı yaşamış olan kuşak Batı Avrupa'da ve daha da ötesinde altı devlet arasındaki barış dönemini değerlendirmiştir. AET (Avrupa Ekonomik Topluluğu) Batı Avrupa devletleri arasında her türlü savaş olasılığını kesinlikle ortadan kaldıracağı sanılan bir barış enstrümanı ve bir uluslararası işbirliği alanı olmuştur. NATO da bu alanda çok önemli bir rol oynamıştır.

Sovyet tehdidinin ortadan kalkmasıyla kamuoyu uykuya yatar. Avrupa, güçlenmesinin güvenliğinin esas unsuru

1) J. Julliard, Les gribouilles de l'Europe, *Le Nouvel Observateur*, 1-7 Temmuz 2004.

olduğunun bilincine varamamıştır. Büyük bir projenin hizmetine hiçbir ciddi güvenlik ve savunma siyaseti verememiştir.

2. Federalist zihniyet dağılmıştır. Güçlü bir Avrupa federal çekirdeği (1950'li yıllarda İşçi enternasyonali Fransız seksiyonu ve Cumhuriyetçi halk hareketi) lehinde siyasal güçler onyıllar boyunca gerilemiştir (Fransız Demokrasi Birliği dışında).

Fransız yöneticiler arasında bir belirsizlik egemen olmuştur, öyle ki, Hıristiyan-demokrat bir yönetim (1993'te) ve de sosyal demokrat ve yeşiller yönetiminden (2000) oluşan çok sıkı bir Fransız-Alman çekirdeğinin oluşumunu hedefleyen Alman önerilerine Fransız yönetimlerinden kesinlikle bir cevap gitmemiştir. Fransa Avrupa'da ne yapmak istediğini bilemez durumdadır ve hareketsizliğiyle "Fransız-Alman ekseni"ni boşaltmıştır.

3. Avrupa bir günah keçisi olur. Fransa tarafından bütünüyle kabul gören çerçeveler içinde alınmakla birlikte, "Brüksel'de alınan" önlemleri eleştiren ve basın tarafından kamuoyuna açıklanan bir yığın milletvekili vardır. Halkın hoşuna gitmeyecek önlemler hükümetler tarafından halka sürekli biçimde ulusal yaşamı sıkıntıya sokan ve sürekli rahatsızlık yaratan dış zorlamalar olarak takdim edilir.

4. Avrupa büyük, dinamik projeden yoksundur. Giscard d'Estaing'in karmaşık bir anayasa metninin onaylanmasını sağlamak amacıyla söylediği gibi: "Daha geniş bir çerçeveye, gerçek bir Avrupa projesi içine dahil etmek gerekmiştir bunu. Konvansiyon döneminde Avrupa arzusundan ya da Avrupa rüyasından söz etmiştim! Birkaç Avrupa kültürü

şahsiyeti dışında Avrupa projesinin tutarlı ve çekici bir imajını öneren evet savunucularının sayısı çok azdı."[2]

5. Avrupa olgusu pek iyi anlaşılamamıştır. AT ve AB organlarının, kurumlarının ve kurallarının aşırı karmaşıklığı, ulusal-kamusal güçlerin de müdahale etmeyi sürdürdükleri birçok alandaki –marjinal de olsa– eklemlenmeleri ve müdahaleleri Avrupa'ya hiçbir kitle eğitiminin aydınlatma girişiminde bulunmadığı son derece karışık bir imaj vermektedir.

6. Avrupa'nın yetersizliği Avrupa'yı gözden düşürmektedir. Avrupa'nın birçok alanda müdahaleci olduğunu kabul eden yurttaşlarınkine radikal anlamda zıt bir tavırdır bu ve kimilerine göre yeterli müdahalelerin olmadığı durumlarda tehlike gibi hissettikleri şeylere karşı yeterli bir "koruma" sağlayamamaktadır.

Sovyetler Birliği'nin yıkılmasından ve Çin ve Hindistan'ın ekonomik açıdan gelişmesinden beri gitgide açılan bir dünyada AT ve AB yeterli derece güven verici siperler olarak gözükmemektedirler. Güvenlik ve savunma alanında AB'nin rolü farz edilen güçten çok uzakta ve çok zayıf gözükmektedir. Ayrıca, bir Avrupa ekonomisinin olmaması da onun uluslararası düzlemde küreselleşme akışına olumlu müdahalesi bağlamında yetersizliğini gösterir.

Fransız Girişimler Hareketi başkan yardımcısı "hayır"ın öneminin nedenlerini irdelediği önemli bir analizinde şöyle diyordu: "Fransızlar küreselleşmenin sonuçlarından endişe

2) V. Giscard d'Estaing, Réflexions sur la crise de l'opinion à l'égard d'Europe, *Le Monde*, 15 Haziran 2005.

ediyorlar. Fransız hükümetleri ve Avrupa hükümetleri, doğru yolda olsunlar, yanlış yolda olsunlar, bizi her zaman önerilerinin avantajlarını göstermeyi bilerek yönlendirmişler, bu bağlamda riskleri anlatmamışlar, eylemlerinin tutarlılığıyla da ilgilenmemişlerdir. Bunu görmek için son on yılın önemli kararlarına bakmak yeterlidir.

"Gümrük engellerinin aşağı çekilmesi. Bu, harekete katılan tüm ülkelerin büyümesine olumlu katkı yapmıştır. Buna karşılık, sözgelimi Hindistan'a ihracat yapıldığında niçin Hindistan'ın Avrupa'ya ihracat yaparken ödediğinin on katı gümrük vergisi ödeniyor? [...]

"Avronun tedavüle çıkması tüm sanayiciler için harika bir olay olmuştur. Ama niçin 'büyüme avrosu' rolünü oynamıyor? Aşırı değerlenmiş bir parayla küreselleşmeye açılmanın sanayicilerimizin önüne gümrük engelleri çıkarmak ve bu engellerin rakiplerinin önüne çıkarılmadığı anlamına geldiğini kim inkâr edebilir?

"Çin'in Dünya Ticaret Örgütü'ne (DTC) girişi yerinde bir karardır. Ama Avrupa Komisyonu niçin rekabeti yapay olan ithalatın patlamasıyla tahrip olan pazarlarda koruma maddelerinin uygulanmasını anlamsız bir biçimde geciktirerek kendisinin müzakere ettiği kuralların uygulanmasını kabul etmiyor?"[3]

7. Avrupa'ya işsizliğe neden olduğu suçlamasını yöneltmek haksızlıktır. Ortalama yaşam düzeyleri ekonomik liberalizmin yaygınlaşması sayesinde büyük ölçüde yükselen Fran-

3) Guillaume Sarkozy, Pourquoi le oui ne passe pas, *Le Monde*, 19 Nisan 2005.

sızlar'ın çoğu gene de "ideolojik açıdan" son derece "antiliberal"dir. Hayır oyu bir "zıtlık" gibi ortaya çıkabilecek bir "model"in yandaşları tarafından beslenmiştir büyük ölçüde.

"Anayasaya hayır öncelikle işsizliğe hayır gibi ortaya çıkmıştır ama aynı zamanda Fransızlar'ın Avrupa ve liberal ekonomi yönlenmesini bu durumdan sorumlu tutmaları anlamına gelir. Bununla birlikte, kitlelerin işsizliği Avrupa'nın yol açtığı bir felaket değildir. İşsizlik oranı konusunda Birliğin 25 ülkesi içinde Fransa 21. sıradadır! [...]

"İşsizlik için geçerli olan büyüme için de geçerlidir. İş hacmi yaratamadıklarından Fransa'nın 2004 yılındaki iç üretiminde sağlanan yüzde 2.3'lük gelişme kesinlikle fark edilmemiştir ve, tam tersine, Fransızlar'da bütün Avrupa'nın zayıf bir büyümeden sıkıntı çektiği düşüncesini pekiştirmiştir. Bununla birlikte, 2004 yılında AB'nin sadece beş ülkesi (Almanya, İtalya, Portekiz, Hollanda ve Malta) yüzde 2'nin altında bir büyüme göstermiştir. Ve bunların on beşinde brüt gelir yüzde 3'ü aşmıştır. Bir İspanyol'u, bir İrlandalı'yı, bir Polonyalı'yı, bir Danimarkalı'yı, bir Çekoslovak'ı vb. Avrupa'da ekonomik durgunluğun egemen olduğuna inandırmak zordur."[4]

8. Genişlemeler halkın bir bölümünü ürkütmüştür. 2004'te 10 yeni üye devletin katılımı pek iyi açıklanamamıştır, çünkü "Avrupa" denen birliğin hiçbir coğrafi anlayışı bu genişlemeleri yönlendirmiyordu: Kıbrıs Avrupalı oluyordu. Ve Anadolu'daki büyük İslam devleti Türkiye'ye veri-

4) P. A. Delhommais, Le non et l'exception économique française, *Le Monde*, 2 Haziran 2005.

len söz dikkate alındığında bu genişleme nasıl anlaşılabilirdi? Kimilerine göre anayasa metninin reddedilmesi Türkiye'ye önceden verilmiş bir hayır cevabıydı bu bağlamda.

9. Demagoji ve körleştirme bir olmuşlardır anayasaya karşı. 25 devletin temsilcilerinin müzakere ettikleri, belli alanlarda bir gelişme belirtisi olan ve aralarında mucizevi bir denge oluşturan bir projenin Fransa'nın reddetmesinden sonra yeniden görüşülebileceği ve referanduma götürülen projeden yoksun bir "sosyal model"in dahil edilmesi için bir anlaşma zemini bulunacağı inancı aşılandığında demagoji vardır ortada.

Başarısız kılınması amacıyla projenin bazı maddeleriyle ilgili olarak gerçek olmayan şeyler söylendiğinde, fikir ayrılıkları değil, yalanlar vardır ortada.

Birçok Fransız'a rahatsızlık veren sıkıntıların (kitlesel işsizlik, borçlanma, artan adaletsizlik, sanayinin gerilemesi, toplumsal-ırksal ayrımcılığın artması...) hafifletileceği ya da yok olacağı inancı aşılandığında ve bu anayasanın başlangıcı ve sonu olmakla suçlanan bir "liberalizm"in dışlanması gerektiği inancı yaygınlaştırıldığında körleştirme söz konusudur. Mutsuzluklarından sorumlu olanlar Fransızlar'dır ve sadece güçlü bir Avrupa liberal pazar ekonomisinin mekanizmalarından olumlu bir biçimde yararlanabilir ve bunları kanalize edebilir ve sonucunda da olabildiğince yararlı sosyal avantajlar sağlayabilir.

10. Referandum plebisite dönüşmüştür. Fransızlar'ın düşüncelerinin referandum yoluyla öğrenilmesini isteyen başkan olduğundan (Sosyalist Parti'yi parçalamak ve başarısından bir popülarite çıkarabilmek umuduyla) seçmenlerin bir

bölümü anayasayı kurban gibi görme riskini göze alarak oylarını kişiselleştirmiş, "hayır" cevabını başkan Chirac'a göndermeye karar vermiştir.

Ama, bu bağlamda, bir döküm çıkaramamakla birlikte, anayasa projesi özellikle halk kesiminin oylarıyla reddedildiği takdirde Fransızlar'ın büyük bölümünün AT'yi de AB'yi de reddetmediği bilinir.

IV. – "Donmuş" bir proje

Fransızlar'ın arkasından Hollandalılar da, bu kez farklı nedenlerle, 2006 yılı başında anayasa projesini reddetmişlerdir. Kabul süreci "donar". 13 üye devletin onaylamasına karşın, Nice Anlaşması'nın etkisiyle AT ve AB'nin kabul edecekleri işlevsel zorluklardan kurtulunmak isteniyorsa, her durumda bu metnin unsurlarının kesinlikle gözden geçirilmesi gerekir.

19 Ocak 2006'da, AP, yeni perspektiflerin açılması amacıyla, Avrupa'nın geleceği ve AB'nin yönetimi konusunda önemli sorunların ele alınacağı bir parlamento forumu düzenlenmesi talebinde bulunmuş ve üye devletlerden Avrupa'nın geleceği konusunda medyalarda toplantılar ve tartışmalar düzenlemelerini istemiştir.

İKİNCİ KISIM

BAROK BİR YAPI

III. Bölüm

KARMAŞIK BİR HUKUKSAL DÜZEN

AB içinde hukukun niteliğini ve karmaşıklığını iyi anlayabilmek önemlidir. AB "siyasal bir varlıktır" ve son derece tedrici bir biçimde oluşturulmuş, sınıflandırılamayan bir hukuk sistemidir.

AB, federal devletlerde geleneksel olarak bulunan unsurları taşımasına rağmen, bir devlet değildir. AB, en azından teorik temelde, kimi zaman bazılarına tanınan üstün konumla birlikte devletlerin eşitliği temeline dayanan klasik, uluslararası bir örgütlenme de değildir. AB'nin en önemli özelliği üye devletlerin konulara göre farklı düzeylerde sorumluluklarını üstlenmedikleri işlevler üstlenmektir. Devletlerin bu bağlamda özellikleri derin değişiklikler gösterir ve tüm uluslararası örgütlenmelere katılım diye bir şey söz konusu olmayabilir.

AB üyesi devletler ancak kısmi bir egemenlikten yararlanabilirler artık; egemenliklerinin bir bölümünü AB'ye aktarmışlardır, dolayısıyla, AB'nin uygulayabileceği ya da uygula-

yamayacağı devlet niteliklerini de devretmişlerdir. Siyasal açıdan, egemenliğin iki fraksiyonu tam ve eksiksiz bir egemenlikle eşdeğer değildir; AB içinde bazı alanlarda etkili olan hareketsizlik AB üyesi bazı devletlerin oyunu kaybetmiş olduklarını göstermektedir. Egemenlik alanlarını yitirmişlerdir ve bunları teorik olarak uluslararası bir düzleme aktarmışlardır, ancak gerçek anlamda bir uygulama söz konusu değildir. Gerçek anlamda egemenliklerine –devletlerin ayrı ayrı sahip olduklarından daha güçlü bir biçimde– ancak AB'yi ve üyelerini federal devlete dönüştürerek kavuşacaklardır.

Birçok alanda, etkinlik, bir yandan AB arasında bir yandan da devletler arasında paylaşılmıştır: bu paylaşım ikincillik ilkesinin uygulanmasıyla gerçekleşir (ilke olarak basit ama uygulamada karmaşık).[1]

I. – AB'yi yönlendiren temel anlaşma metinleri

AB'nin temel kuralları iki metinle oluşturulmuştur: AT'yi oluşturan metin ve AB'yi oluşturan metin. Bu anlaşma metinleri üye devletlerin oybirliğiyle aldıkları kararlarla değiş-

1) "Topluluk kendisine tanınan yetki sınırları ve mevcut metnin tanıdığı amaçlar içinde etkindir. Özel olarak yetki sınırları içinde yer almayan alanlarda Topluluk söz konusu ilkeye göre tasarlanan etkinliğin amaçları üye devletler tarafından doyurucu biçimde hayata geçirilemediğinde müdahalede bulunur ancak ve dolayısıyla tasarlanan etkinliğin boyutları ve sonuçları göz önünde bulundurulduğunda topluluk düzeyinde daha doyurucu biçimde gerçekleşir bu amaçlar. Topluluğun etkinliği mevcut metnin amaçlarına ulaşılması açısından gerekli olanın ötesine gitmez" (AT kuruluş belgesi, madde 5).

tirilebilir ancak ve AB'nin gittikçe genişlemesiyle böyle bir şeyin gerçekleşmesi de zorlaşmaktadır. 25 üyenin anayasa projesi üstünde uzlaşmasının bir daha asla yakalanamayacak bir şans olmasından korkulmaktadır.

II. – Hukuk enstrümanları

AB, siyasetini özellikle aldığı hukuksal kararlarla ifade eder. Bir içeriği olabilen ama hukuksal kararlar olmayan bazı "bildiriler", "kararlar" ve siyasal "eylem programları" bu kategorinin dışında yer alır. "Yeşil kitaplar" (bir danışma mevzuatının sergilendiği belgeler) ve "beyaz kitaplar" (eylem önerilerinin sergilendiği belgeler) ve Avrupa Komisyonunun belgeleri, Konsey ve Komisyonun etkinlik programları, hukuksal sonuçları olan etkinlikler değildir.

Anlaşmalar AB'ye, yani AB adına etkin olan kurumlara sınırlı yetkiler tanımıştır. Kurumlar, bu çerçeve içinde, anlaşmalarla belirlenen amaçlara ulaşabilmek için etkin olmak zorundadırlar ve bu etkinliklerini anlaşmaların maddelerinden "gelen" hukuksal kararlara göre hayata geçirirler. Bu şekilde oluşturulan hukuk önemlidir. AB kurumları, ayrıca, metinlerde açıkça öngörülmemiş bir AB amacını gerçekleştirmek için kendilerine tanınmış olan ve çerçevesi iyice belirlenmiş ikincil özellikli güçten yararlanırlar.[2]

2) Avrupa Birliği anlaşma metninin 308. maddesi AB dinamiğinde önemli bir rol oynamıştır; bu madde gerekli tüm düzenlemelere olanak sağlar ve çeşitli dönemlerde AB anlaşma metninde açıkça öngörülmemiş alanlarda birçok yenilik getirmiştir. Bu özellik şu şekilde kaleme alınmıştır: "Ortak pa-

Anlaşmaların ve bu ikincil ilkenin uygulanmasında topluluğun aldığı bir karar ancak bir metin ya da belirli kurallar tüm üye devletleri ilgilendirmesi gerektiğinde kabul edilmelidir:

- AB "mevzuatları" gerçek anlamda "topluluk yasaları"dır. AB içinde doğrudan doğruya uygulanabilirler, her yerde aynı sınırlar içinde çeşitli haklar tanırlar ve yükümlülükler getirirler.
- AT'nin bu "yönergeleri"nin tek amacı üye devletlerin hukukunu yaklaştırmaktır. Bu bağlamda, biçim ve araçlarda bir özgürlük vardır, çünkü devletler ortak AB amacına yönelmişlerdir. İki amacı uzlaştırır bu: hukukun birleşmesi ama ulusal özelliklerin kabul edilmesi. Dolayısıyla, yönergelerin içeriği her devletin ulusal hukukuna entegre edilecektir. 31 Mayıs 2004'te (AB'nin on beş üyesi vardı bu tarihte), Fransa, yönergeleri ulusal hukukuna aktarmakta en fazla zorlanan devletti.
- Komisyon (AB'nin icra gücü olarak) raporlarında bireysel kararlar etkili olur:
    - Üye devletler bağlamında. Yasaklamalar getirilir ya da tazminatlar yüklenir.
    - Kurumlar ve bireyler bağlamında. Sözgelimi, şirketler arasındaki anlaşmalara göre serbest rekabet kural-

zarın işleyişinde Topluluğun herhangi bir amacı için herhangi bir etkinlik gerekliyse ve mevcut anlaşma metni bu amaca yönelik olarak herhangi bir yetki öngörmemişse, Komisyonun önerisiyle oybirliğiyle ve AP'nin de onayıyla oluşan Konsey gerekli kararları alır." Topluluk siyasetleri (araştırma, çevre vb.) bu ilk madde temelinde ortaya çıkmıştır ve bu siyasetler daha sonra resmen Maastricht Anlaşması'yla entegre edilmiştir. Böylelikle, Maastricht'te bazı temel yasalar AB anlaşma metnine dahil edilmiştir (madde 6).

larına uymayanlara yasaklamalar getirilir. Böylece, AB'nin her devletinde uygulanabilecek hukuk kurallarının temelleri çok farklıdır:

- Ekleri ve protokolleriyle Paris ve Roma anlaşmaları ve bunları tamamlayan ve değiştiren bütün anlaşmalar. Esasen bir çerçeve oluşturan "temel" topluluk hukuku (kurumlar, etkinlik alanları, mevzuatlar, süreler).
- Kurumların işleyişinden gelen çok sayıda hukuksal karar.
- AB'nin Birlik ve üyelerine uygulanması için aldığı kararlar ve yaptığı uluslararası anlaşmalar.
- Mahkemelerin kararları sonucu oluşan genel ilkeler. Bunlar hukukun "adli" kaynaklarıdır.

III. – "Temel haklar"

AB içinde temel hakların durumu ve korunmaları özellikle karışıktır. 1954'ten günümüze kadar anlaşmalar yavaş yavaş "zenginleştirilmiştir".[3]

3) 1. Birlik, özgürlük, demokrasi, insan haklarına saygı ve temel özgürlükler, hukuk devleti temeline dayanır ve bunlar üye devletlerin tümünde bulunan ortak ilkelerdir.

2. Birlik temel haklara saygılıdır; bu haklar 4 Kasım 1950'de Roma'da imzalanan, insan haklarının ve temel özgürlüklerin korunması temelindeki anlaşmayla Avrupa Konvansiyonu tarafından güvence altına alınmıştır; üye devletlerin ortak anayasa geleneklerinden kaynaklanır ve topluluk hukukunun genel ilkeleridir.

Temel hakların AB'nin yetki sınırları içinde kurumların etkinliklerini desteklemeleri gerekir.

Temel haklar açıklanmıştır ve Paris (AKÇT) ve Roma (AET ve AKÇT) anlaşmalarında temel haklarla ilgili hiçbir katalog olmasa da, Topluluk çerçe-

Bu ilkelerin uygulanması AT organlarının, aynı zamanda AT ve AB yetki çerçeveleri içinde AB'nin sorumluluğundadır.

1999'da Köln Avrupa Konseyi AB'nin demokratik temellerini güçlendirmek amacıyla bir şart geliştirme kararı almıştır: "Birlik düzeyinde yürürlükte olan temel hakları birleştirmek ve bunları açık seçik kılmak, olağanüstü önemlerini vurgulamak." Ama bir statü (anlaşmalara entegrasyon ya da özel bir metin), dolayısıyla işlev belirlememiştir bu bağlamda.

62 üyeden oluşan bir konvansiyon bir proje hazırlamış ve bu proje Avrupa Konseyi, daha sonra da Komisyon ve Avrupa Parlamentosu çoğunluğu tarafından oybirliğiyle kabul edilmiştir.

Bu şart, tek bir metin içinde, sivil, politik, ekonomik ve sosyal hakları bir araya getirir. Bunlar altı bölümde bir araya getirilmiştir: "İnsan onuru", "Özgürlükler", "Eşitlik", "Dayanışma", "Yurttaşlık" ve "Adalet". Bu düzenlemeler "ikincillik ilkesine saygı çerçevesinde AB kurumlarını ve organlarını ve Birlik hukukunu uyguladıklarında sadece üye devletleri ilgilendirir. Dolayısıyla, haklara saygılıdırlar, ilkelere uyarlar ve karşılıklı yetkilere uygun biçimde uygulamalar yaparlar. Mevcut şart hiçbir yetki alanı yaratmaz, Topluluk

vesi içinde hayata geçirilmiştir. AT anlaşmasının içeriğine göre, ayrıca, insanların serbest dolaşımı, tüm AB ülkelerinde ticaret yapmak ve hizmet satmak özgürlüğüyle ilgili ifadeler de vardır: kadınların ve erkeklerin eşit ücret almaları, sendika kurma özgürlüğü vb. İlgili mahkemeler bu hakları güçlendirmiştir.

AT kurucu anlaşması (madde 12 ve 13), aynı zamanda, Konseyin milliyet, cinsiyet, ırk ya da etnik köken, din veya inançlar, herhangi bir handikap, yaş ya da cinsel eğilime dayalı ayrımcılıklarla mücadele amacıyla her türlü önlemi alabileceğini öngörmüştür.

ve Birlik için hiçbir yeni amaç belirlemez ve anlaşmalarla tanımlanmış yetkileri amaçları değiştirmez.

Nice Avrupa Konseyi (2000) şartı yayınlamakla yetinmiştir: hukuksal bir anlamı yoktur, en azından geçici olarak bu şartı anlaşmalara dahil etmez ve, dolayısıyla, AB kurumları bu şekilde bir araya getirilmiş temel hakların tümünü dikkate almak zorunda kalmışlardır.

Şart, bu hakların çoğu zaman sıkı bir güvence altında tutulduğu bütün üye devletlerin tanıdığı değerleri ifade eder. Bununla birlikte, dünyada başka hiçbir toplumun yurttaşları bu şartta ifade edilmiş haklardan yararlanmazlar ve bu nedenle birçok devletin yurttaşları AB sınırları içine girmeye çalışmaktadırlar.

IV. – Adalet Divanı

Adalet Divanı Topluluk kurumlarının ve üye devletlerin, Topluluk hukuku içinde hak sahibi ve de yükümlülükleri olan tüzel ve gerçek kişilerin Topluluk hukukuna uyup uymadıklarını denetler. Topluluk mevzuatını yorumlar ve değerlendirmeleriyle, yani yargısıyla zenginleştirir.[4] Avrupa

4) Adalet Divanı, işlevlerinin olağanüstü farklılığıyla, öteki mahkemelerden farklı bir yere sahiptir: "Adalet Divanı üye devletlerin hukuk sisteminde farklı adli yargı çevreleri arasında dağılmış işlevleri yerine getirir. Adalet Divanı, böylelikle, Topluluk kurumları arasında çıkan anlaşmazlıklarda anayasal yargı mercii ve Topluluk mevzuatının meşruiyetinin denetiminde idari yargı mercii olarak, Komisyon ya da dolaylı olarak üye devletler (Topluluk hukuku temelinde) tarafından alınmış idari kararları denetlemek amacıyla, serbest dolaşımla ve işçilerin sosyal güvenliğiyle ilgili sorunlarda, iş hayatında kadın-

topluluklarının adalet divanı bir asliye mahkemesinin katılımıyla AB'yi derinlemesine yapılandıran önemli bir hukuk oluşturmuştur.

A) *Hukuklar arasında uzlaşma.* – Topluluk hukuku ulusal hukukların önündedir, çünkü ulusal bir mevzuat ve bir topluluk mevzuatı arasında baş gösteren hukuksal bir çatışma durumunda topluluk hukuku geçerlidir. Topluluk hukuku ya da topluluk kökenli hukuk tüm üye devletlerin hukukunda gitgide önem kazanmaktadır. Fransız devlet konseyi[5] şöyle demiştir: "Avrupa hukuksal bir yapıdır. Hiç kuşkusuz, siyasal bir projedir, kesinlikle 'büyük bir pazar'dır ama her şeyden önce karmaşık bir kurallar bütünüdür."

B) *Topluluk hukukunun korunması.* – Ortak yasalara verilebilecek zararların engellenmesi gerekir. Bir devlet AB hukuku uygulaması konusunda yükümlülüklerini yerine getirmediği takdirde ve acil bir mevzuatın başarısız olması durumunda Komisyon ya da bir devlet tarafından görevlendirilen adalet divanı bir devletin hukuksal görevlerini yerine getirmemiş olduğuna hükmedebilir ve bu devleti muhteme-

ların ve erkeklerin aynı haklara sahip olmaları konusunda sosyal yargı ya da iş mahkemesi olarak, vergi ve gümrük hukukuyla ilgili yönergelerin ve düzenlemelerin geçerliliği ve yorumu alanında ticaret mahkemesi olarak, Komisyonun yüklediği tazminatların denetlenmesinde ceza mahkemesi olarak ve zarar-ziyan şikâyetleri durumunda adli yetkiyle ve hukuk ve ticaret kararlarının uygulanmasıyla ilgili olarak da Brüksel Konvansiyonunun yorumlanmasında hukuk mahkemesi olarak çalışır" (K.-D.Borchart, *l'ABC du droit communautaire*, Commission européenne, 1999, s. 51).

5) "Considérations générales sur le droit communautaire", Rapport public 1992, La Documentation française, 1993.

len mali yükümlülük yaptırımıyla görevlerini yerine getirmeye davet eder. "Parasal istikrar anlaşması"nın birçok devlet tarafından bozulması durumunda, mevzuat, söz konusu devletlerin siyasal iradesi yüzünden başarısız olmuştur.

C) *Topluluk konvansiyonlarının korunması.* – Adalet divanında olsun, ceza mahkemesinde olsun, devletler zararlı buldukları eylemlere karşı iptal davaları açabilirler; kurumlar ve yurttaşlar kusurlu buldukları ve yakındıkları kararların iptal edilmesini isteyebilirler: devletler, şirketler ve bireyler AB tarafından kendilerine bir haksızlık yapıldığı kanaatine vardıkları takdirde tazminat talebinde bulunabilirler.

Mahkemenin önemli kararlarla ilgili olarak ifade ettiği gibi:

"Topluluk uluslararası hukukun yeni bir adli düzenini oluşturur ve buna göre devletler kısıtlı alanlarda da olsa[6] egemenlik haklarını sınırlamışlardır; topluluğun bireyleri sadece üye devletler değil, aynı zamanda bu devletlerin uyruklarıdır." "Özel, üye devletlerin hukuk sistemine entegre olmuş ve yargı alanlarını üstlenmiş bir hukuk düzeni söz konusudur."

Fransızlar'ın çoğunluğunun reddettiği anayasa projesi bu karmaşık hukuk sistemini büyük ölçüde belirginleştirmiş ve haklar şartını herkesin üstlendiği kurallar bütünlüğüne entegre etmiş, Avrupa toplumunun dünya karşısındaki karakter modelini güçlendirmişti.

6) 1963 tarihli bu karardan ("Van Gend ve Loos") sonra bu bağlamda kısıtlamalar gitgide gevşemektedir.

IV. Bölüm

BİRLİĞİN KURUMLARI

"Birlik tek bir kurumsal çerçeveden yararlanır ve bu çerçeve Birliğin amaçlarına ulaşmak amacıyla sürdürdüğü etkinliklerin tutarlılık ve sürekliliğini sağlar; AB, öte yandan, topluluğun kazanılmış haklarına saygılıdır ve geliştirir bunları (Avrupa Birliği Anlaşması, madde 3).

Bilinen anayasa yapılarında hiçbir şey aynı değildir; demokrasilerde denenen güçlerin ayrılması ve işbirliği AB'de aynı değildir. Anayasa projesi metinleri belirginleştirmiştir. Birçok kurum farklı düzeylerde "yasama" ya da "icra" denebilecek işlevlere katılırlar.

I. – Atılım ve hakemlik: Avrupa Konseyi

Bugün AB'nin merkezi organıdır bu konsey.

"Avrupa Konseyi AB'ye gelişmesi için gerekli atılımları verir ve bu bağlamda genel siyasi eğilimleri tanımlar. Avrupa Konseyi üye devletlerin devlet ya da hükümet başkanlarını

ve Komisyon başkanını bir araya getirir. Bunlara üye devletlerin dışişleri bakanları ve Komisyonun bir üyesi yardımcı olur. Avrupa Konseyi yılda en az iki kez toplanır ve bu toplantılara Konsey başkanlığını yürüten üye devletin devlet ya da hükümet başkanı başkanlık eder (AB anlaşması, madde 4).

1974'teki ilk toplantısından sonra ağırlığı sürekli artmıştır konseyin. Birliğin üye devletlerini ilgilendiren ve AB ya da AB dışındaki alanlara bağlı önemli sorunları gündeme getirir (dış siyaset ve güvenlik, kolluk kuvvetlerinin ve adli makamların işbirliği ve daha genel olarak da uluslararası güncel sorunlar). Bakanlar konseyi düzleminde çözüm getirilemeyen topluluğun önemli sorunlarına hakemlik eder. AB'nin gerçek anlamda atılım merkezidir; burada alınan kararların daha sonra hayata geçme şansları vardır ama ilerleme konusunda çekici beyanatlarla gizlenmiş ya da gizlenmemiş gelişme yetersizliği de eylem kadar sık görülen bir olgudur.

II. – Karar

Buraya kadar söylenmiş olanların ışığında, AB'de kararlar üç kurumun karmaşık etkileşimiyle alınır.[1] Ama, şematik olarak, Bakanlar konseyinin Parlamentoyla birlikte aldığı kararı Komisyonun önerdiği ve daha sonra Komisyon ve devletlerin de uygulamaya geçtikleri söylenebilir.

1) Danışma kurumlarının müdahalesiyle. Ekonomik ve sosyal yaşamın çeşitli kategorilerini temsil eden bir ekonomik ve sosyal konsey ve birçok vesileyle Konsey ya da Komisyon tarafından yönlendirilmeleri gereken ya da yönlendirilebilen bir Bölgeler komitesi vardır. Bu kurumların her birinin üç yüz üyesi vardır.

1. Komisyon. – Komisyon 25 komiserden oluşur ve bunlar teorik olarak "genel yeteneklerine göre her türlü bağımsızlık güvencesi temelinde seçilirler" (Avrupa Topluluğu kuruluş belgesi).

Bu sayı fazladır ve kurumun iyi işlemesini engeller; bütün dünyanın kabul ettiği bir gerçektir bu ama bu alanda kesinlikle hiçbir reform yapılmamıştır ve hiçbir üye devlet en azından bir komiser atamayı kabul etmemiştir. Komisyon başkanı Avrupa konseyi toplantılarında hazır bulunur ve böylece AB'nin AT'nin temeli olduğunu simgeler.

"Üye devletlerin yöneticileri Komisyon başkanı olarak atanmasını düşündükleri kişiyi ortak bir kararla atarlar; bu atama Avrupa parlamentosu tarafından onaylanır." J.-M. Barroso 2004 yılında bu şekilde atanmıştır. Devletler daha sonra başkanla anlaşarak öteki komiserleri atarlar. En sonunda da hepsi Avrupa parlamentosu tarafından atanır. Bu mevzuat, Komisyonun atanmasını parlamentonun seçtiği bir devlet başkanı tarafından temsil edilen bir yönetimin atanmasına benzetir biraz.

Siyasetleri hazırlamak ve uygulamaya geçirmek için, Komisyon, her biri bir komisere bağlı genel yönetimler şeklinde örgütlenmiş çok önemli, çok-uluslu bir yönetimden yararlanır. Ayrıca, danışma, yönetim ya da mevzuatla ilgili komiteler içinde üye devletlerin temsilcileriyle işbirliği halinde birçok amaç gerçekleştirilir.

Komisyon başta topluluk siyasetinin itici gücüydü ve bu durum Avrupa Konseyinin kurulmasından sonra geçerliliğini yitirmiştir. Bununla birlikte, AB'nin çeşitli alanlardaki her türlü etkinliğinin en önemli yardımcısı olmayı sürdürmektedir.

Komisyonun öncelikli rolü topluluk siyasetlerini geliştiren, değiştiren ve zenginleştiren bir atılımdır. Avrupa "yasaları" –bu ifadeye hiçbir yerde rastlanmamakla birlikte– ve bütçenin hazırlanması sadece ve sadece Komisyonun işidir. Komisyon ulusal çıkarları aşan topluluk çıkarını ve topluluk siyasetleri arasında tutarlılığı aramak zorundadır. Komisyon Birliğin "uluslarüstü" bir organıdır.

Komisyon, ayrıca, bir icra organıdır. Bu çok-biçimli misyonu doğrudan doğruya anlaşmalardan ama aynı zamanda Konseyin kararlarından alır. Bu bağlamda metinler hazırlar, birçok anlaşmanın uygulanabilmesi için yönetimlerle ve kurumlarla müzakerelere girişir ve toplulukla ilgili destek kredilerini yönlendirir.

Komisyon, ayrıca, anlaşmaların bekçisidir: toplulukla ilgili metin kurallarının ihlallerinin izlenmesiyle komisyon ilgilidir ve bu görevi gerek kendi inisiyatifiyle gerekse aldığı şikâyetlere bağlı olarak yapar. Mevzuatlarına ve kararlarına genellikle uyulduğundan, Komisyon, Adalet Divanında ancak farklı durumlarla ilgili olarak mevzuatlar geliştirir.

Nihayet, AB adına, topluluğun uluslararası ilişkilerinin bütün alanlarında diplomatik bir işlevi yerine getirir. Konseyin belirlediği siyasal çerçeve içinde, konulara ve dönemlere göre farklı özerklik sınırları içinde hareket eder. Böylece, birçok ülkede temsilcilik yapar, uluslararası örgütlerin toplantılarına katılır ve AB ve öteki ülkeler arasında anlaşmalar yapar.

Komisyonun yerine getirdiği görevler ve atama mevzuatı onu bilinen tüm anayasal kategoriler içinde kesinlikle sınıflandırmaların dışında tutar.

2. Konsey.[2] – Konsey, her üye devletin –ele alınan sorunlara göre değişen– bir bakanından oluşur: uzmanlık alanlarına (Çevre, Tarım, Ulaşım vb.) göre oluşan Konseyler arasında bir "Ekofin Konseyi" (ekonomi-finans) ayırt edilir. Konsey çalışmaları için üye devletlerin yönetimlerinin sürekli temsilciler komitelerinde hazırlık tartışmaları yapılır. Konsey ve çalışma organlarına yönetim düzeyinde 2.000 görevlisi olan bir genel sekreterlik yardımcı olur.

Üye devletler, altı ay süreyle, dönüşümlü olarak, Konsey (ve Avrupa konseyi) başkanlığını yürütürler ama belli bir sürekliliğin sağlanabilmesi için bir troyka çalışır ve bu troyka konseye başkanlık eden bakan ve daha sonra başkanlık edecek öteki iki bakandan oluşur.

Mevzuatlar konseyi Komisyon ve Avrupa parlamentosuyla ortak bir çalışmaya götürmüştür.

A) *AB'de Konsey.* – Konsey, Topluluğun amaçlarını gerçekleştirmek amacıyla (Avrupa Topluluğu kurucu belgesi, madde 202), "üye devletlerin genel ekonomi politikalarının koordinasyonunu sağlar". Bu çok-biçimli sorumluluk her yönetimin eğilimine göre çözümler ve kararlarla yansır, öyle ki, uzun bir liberal küreselleşme döneminden sonra yönetimler tarafından uygulanabilecek ekonomi politik enstrümanları vardır daha. AB'nin "ekonomik yönetimi" ancak federal bir Avrupa devleti çerçevesi içinde mümkündür.

2) "Konsey" sözcüğü tek başına kullanıldığında bakanlar konseyi anlamına gelir ve Avrupa devlet ve hükümet başkanları anlamını taşımaz.

Komisyonun önerisiyle ve komisyonla ve Parlamentoyla sürekli ilişki halinde, konsey,[3] yasama (mevzuatlar ve yönergeler) işlevi diyebileceğimiz bir işlevi yerine getirir. Birçok durumda, Komisyonun önerileri siyasal anlaşma olmadığından hiçbir olumlu karara ulaşmaz.

Konsey, aynı zamanda, AB'nin bütçesini onaylama konusunda ve uygulama bağlamında sorumluluk vermeye, Komisyonun yürüttüğü uluslararası, ticari vb. ilişkileri siyasi yönergelerle çerçevelemeye, AB'nin öteki devletlerle ya da uluslararası örgütlerle anlaşmaları konusunda karar vermeye veya atamalar yapmaya yetkilidir.

Topluluk çerçevesi içinde Konsey kararları oybirliğiyle ya da konsey üyelerinin çoğunluğuyla veya nitelikli çoğunlukla alınır. Kararlar devletlerin çoğunluğunun (kimi zaman üçte iki) onayını aldığı takdirde ve en azından 232 oyla (toplam oyun yüzde 72.3'ü) kabul edilir.[4] Ayrıca, her üye devlet olumlu oyların toplam AB nüfusunun en azından yüzde 62'sine denk düşmesi gerekliliğini talep edebilir. Bu düzenlemeler Konseyi belli bir uluslararasılık içeren ve uluslararası topluluktan ayıran bir kurum haline getirebilir.

Bu kurallar 1966'da Fransa'nın (Charles de Gaulle'ün başkanlığında) girişimiyle ve "Lüksemburg Anlaşması"nın kabul edilmesiyle saptırılmıştır; bu kurallara göre, "veto" teh-

3) Bu yapıtın çerçevesi içinde eski AKÇT ve EURATOM bağlamında Konseyin (ve de Komisyonun) işlevlerini hatırlatmak söz konusu olamaz.

4) Bu durumda, üye devletlerin oyları aşağıdaki sonuçları vermiştir: 29 oy (Almanya, Fransa, İtalya, Britanya); 27 oy (İspanya, Polonya); 13 oy (Hollanda); 12 oy (Belçika, Çek Cumhuriyeti, Yunanistan, Macaristan, Portekiz); 10 oy (Avusturya, İsveç), 7 oy (Danimarka, İrlanda, Litvanya, Slovakya, Finlandiya); 4 oy (Kıbrıs, Estonya, Letonya, Lüksemburg, Slovenya); 3 oy (Malta).

didini (metinlerde öngörülmemiş olan) kullanan bir devlet inisiyatifleri ve oylamaya geçişi engeller. Böylece, "de Gaullecülüğün" Avrupa'da yaptığı tahribat 1954'te Avrupa Savunma Topluluğu (AST) projesini reddederek verdiği zarar kadar ciddiydi. "Lüksemburg Anlaşması" sorunlara yaklaşımı tümüyle değiştiren ve topluluğun başlangıç dönemindeki dinamiğini bozan bir silahtır. Tehdit eden bir yönetim inisiyatifleri bloke eder; bu bir müzakere silahı ve oylamaya geçişi engellemeye yarayan bir araçtır. 1994'te yeni bir anlaşma ("Ioanina") kabul edilir ve bu anlaşma da güçlü bir Avrupa'ya muhalifler klanını güçlendirir. Bu mevzuatlar asla yazıya geçirilmediğinden sözlü olarak yararlanılmıştır bunlardan ve günümüzde ne kadar önemli olabilecekleri bilinmemektedir.

B) *AB dışında Konsey*. – Uluslararası işbirliği çerçevesi içinde, Konsey kararları genel kurala göre oybirliğiyle alınır ve bu da "geleneksel uluslararası örgüt" tipinin işleyişini oluşturur.

3. Avrupa Parlamentosu (AP). – AP, "devletlerin halklarının temsilcilerinden oluşur". 1979'dan beri doğrudan genel seçimler her devletin çerçevesi içinde ve ne yazık ki tüm AB içinde tek biçimli bir seçim sistemi olmaksızın yapılmaktadır.

"Milletvekili sayısı" 732'dir.[5] Her ülkeden seçilirler ve uluslararası siyasal oluşumlar içinde yer aldıklarından tü-

5) 99 (Almanya); 78 (Fransa, İtalya, Britanya); 54 (İspanya, Polonya); 27 (Hollanda); 24 (Belçika, Çek Cumhuriyeti, Yunanistan, Macaristan, Portekiz); 19 (İsveç); 18 (Avusturya); 14 (Danimarka, Slovakya, Finlandiya); 13 (İrlanda, Litvanya); 9 (Letonya); 7 (Slovenya); 6 (Kıbrıs, Estonya, Lüksemburg); 5 (Malta).

müyle AB temsilcileri değildirler. Ne gerçek Avrupa partileri, ne bir Avrupa bilinci oluşturabilmişlerdir ve bu da AB'nin kırılganlığının en önemli nedenlerinden biridir. İlk başta özellikle danışma işlevi görmekteydi ve yetkileri çok sınırlıydı, ancak sorumlulukları yavaş yavaş artmış ve misyonları XIX. yüzyılda parlamenter monarşilerin parlamentolarına yakın olan bir meclis durumuna gelmiştir.

A) *Topluluk çerçevesi içinde.* – AP'nin işlevleri çeşitlidir. Öncelikle genel bir denetim işlevi görür. Görev süresinin başında üçte ikilik bir çoğunlukla Komisyona yetki verir, istifa etmek zorunda bırakabileceği Komisyon hakkında bir gensoru önergesi verebilir (AB anlaşması, madde 201). 1999'da, uzmanlar komitesi Komisyon servislerinde (başkanlığını Santer'in yaptığı) yolsuzluk ve kayırıcılık yapıldığını doğruladığından, Komisyon, kesin bir gensoru önergesi verilmesinden önce istifa etmiştir.

"Yasama" gücü duruma göre az ya da çok önem kazanır. Öncelikle bir metin AP'nin "onayını" almak zorunda olduğunda bu güç gerçek anlamda bir engelleme hakkı olur. AP, ayrıca, AP'nin müdahalelerine geniş bir alan bırakan ama Konseye güçlü bir siyasal irade söz konusu olduğunda AP'den daha güçlü bir konuma geçme olanağı veren bir "işbirliği" mevzuatında da müdahil olur. AP, nihayet, bir "ortak karar" mevzuatıyla da etkin olur ve bu ortak kararların Konseyle birlikte alınan kararlarla beraber metinlerin kabul edilmesi sonucunu getirmesi gerekir. Ama bu mevzuat çerçevesi içinde de Konsey bir metni kabul ettirebilir, bu bağlamda tek istisna AP'nin söz konusu metni üyelerinin mutlak çoğunlu-

ğuyla reddetmesidir. Bu mevzuatların her biri bazı konulara ve metinlerde belirlenmiş bazı durumlara uygulanabilir.

Nihayet, AP topluluk bütçesiyle ilgili yetkileri Konseyle paylaşır.

B) *İşbirliği çerçevesi içinde.* – AT dışında, AB başkanlığı dış siyaset ve güvenlik ve adli işbirliği alanında belli başlı konularda ve temel tercihlerde AP'ye danışmak zorundadır.

III. – Birliğin finansmanı

Bütçe özel bir "kurum"dur ve kabul edilmesi Komisyon, Konsey ve AP'nin işbirliğini gerekli kılar. Ama finansmanla ilgili önemli kararlar Avrupa konseyi tarafından alınır. Bu bağlamda, sözgelimi üye devletlerden beklenen katkıların dağılımında kural değişikliği örnek verilebilir ve bu değişikliği Britanya'nın finansmanını kısmak amacıyla Bayan Thatcher istemiştir.

AB özel kaynaklarla (gümrük vergileri ve, bunun yanında, AT'nin pek korumacı olmayan karakteri dikkate alındığında çok önemli olmayan tarım kesiminden alınan vergiler) ve özellikle devletlerin katma değer vergisi oranlarıyla ve devletlerin gayrı safi milli hasılalarına göre üstlendikleri kaynaklarla finanse edilir. Finans bağlamında, siyasal tercihler, devletlerin AB bütçelerinin global hacmi ve harcamaların özellikleri ve hacmi düzeyinde gerçekleşir.

Bütçe harcamaları 1980'de 20 milyar 'avro'nun altındayken bu rakam 2005 yılı için yaklaşık 116 milyar avro olarak

öngörülmüştür (25 devletlik topluluğun ilk bütçesi) ve aşağıdaki dağılıma göre düzenlenmiştir bu bütçe:

Milyon avro olarak

		Taahhüt kredileri	Ödeme kredileri
1.	*Ortak tarım politikası*	49 676	49 115
2.	*Yapısal faaliyetler*	42 423	32 396
3.	*İç politikalar*	9 052	7 924
4.	*Dış etkinlikler*	5 219	5 476
5.	*İdari harcamalar*	6 351	6 351
6.	*Rezervler*	446	446
7.	*Katılım öncesi yardımlar*	2 081	3 287
8.	*Dengelemeler*	1 305	1 305
	Toplam	116 553	106 300

Taahhüt kredileri: 2004 yılında, gerçekleşmesi bir bütçe uygulamasını aşan faaliyetler için gerekli maliyet.

Ödeme kredileri: Bütçedeki rakamın dengelenmesine kadar 2005 yılı ve daha önceki dönem taahhütleriyle ilgili harcamalar.

2003'te, Başkan Prodi, Sapir başkanlığındaki bir uzmanlar topluluğundan bir rapor istemiştir: "Büyüyen Avrupa için bir ajanda." Bu rapor AB'nin finansman olanaklarını 2000 yılında Lizbon'da tanımlanan büyüme stratejisinin hizmetine vermeyi önerir ve önemli bir devrim niteliğindedir.

Grup üyesi Pisani-Ferry şöyle diyor bu bağlamda: "Lizbon'da, Birlik, önceliğin parasal istikrara ayrıldığı araştırmalardan sonra, bir büyüme programıyla donatmıştır kendisini. Bugün en önemli sorun bu amacın nasıl hayata geçebileceğidir. Dolayısıyla, biz Avrupa bütçesinin yeniden yapılan-

dınlmasını öneriyoruz." Daha sonra bazı yaratma önerileri gelmiştir:

- Araştırma, yüksek öğrenim –Avrupa geri düşmüştür bu alanda– ve fizik altyapı (nakliye, enerji, telekomünikasyon) harcamalarını finanse edecek bir büyüme fonu. Daha iyi harcamaların yapılabilmesi için uzmanlar özel Avrupa üniversite merkezlerinin kurulmasına yardımcı olabilecek bir Avrupa araştırma ajansının kurulmasını öneriyorlardı.
- Serpiştirme mantığından ve yapısal fonların hareketsizliğinden kurtularak çok yoksul AB ülkeleri için dengeleme etkinliklerinde yoğunlaşmış bir birleşme fonu.
- Yeniden yapılanmadan zarar gören ücretlilere destek mekanizması olan bir yeniden yapılandırma fonu.

Bu yeni faaliyetlerin finanse edilebilmesi için bugün Ortak Tarım Politikasına bağlı olan kırsal gelişme ağırlığının tedrici olarak devletlere aktarılması öneriliyordu.

Böyle bir programın benimsenmesi, AB'yi her türlü dinamik, finansal destekten mahrum ederek ekonomik büyümenin yolunu bulmayı tercih eden Komisyonun ve üye devletlerin reddettikleri devrimlerin kabul edilmesi olmuştur.

Ocak 2006'da AP'ye 2007-2013 finansal perspektifleri sunulmuş ancak AP reddetmiştir bunları. Konsey 862.4 milyar avro önermiştir. Bu rakam AB'de refahın, dayanışmanın ve güvenliğin gelişmesi için çok yetersiz bulunmuş ve reddedilmiştir (532'ye karşı 120 oyla; 25 üye de çekimser kalmıştır).

ÜÇÜNCÜ KISIM

BİRLİĞİN İÇİNDEKİ TOPLULUK

V. Bölüm

TEK KUSURLU PAZAR, EKONOMİK VE ÇARPIK PARASAL BİRLİK

"Topluluk, ortak pazar, ekonomik ve parasal Birlik kuruluşlarıyla ve 3. maddede yer alan ortak siyasetlerin ya da etkinliklerin hayata geçirilmesiyle, Topluluk içinde ekonomik etkinliklerin uyumlu ve dengeli biçimde gelişmesini, kalıcı ve enflasyonist olmayan, çevreye saygılı bir büyümeyi, ekonomik performansların yüksek düzeyde yöneşmelerini, yüksek bir çalışma ve sosyal güvence düzeyini, yaşam düzeyinin ve kalitesinin yükselmesini, ekonomik ve sosyal tutarlılığı ve üye devletler arasında dayanışmayı sağlamayı misyon edinmiştir" (AT kurucu belgesi, madde 2).

Ekonomi ve Para Birliği'nin (EPB) gerçekleşmesi ortak pazarı tamamlayacaktır. Bu noktada AT kurucu belgesi çok karışıktır. Ama 4. maddede anahatlarıyla sergilenen ve

EPB'yle sonuçlanan ortak Ekonomi ve Para Siyaseti'nin (EPS) anlaşılması kolaydır.

Bir serbest değişim bölgesi olan AB'de ortak para siyasetinin sadece bazı ülkelerle ilgili olduğunu, buna karşılık, ekonomi politikalarının pek düzenli olmadığı görülecektir.

I. – Çok yetersiz bir tek pazar

Burada, XXI. yüzyılın başındaki durumu sergilemek için uzun bir tarihin esasını sergilemeye gitmeyeceğiz. AB tek bir pazardan çok bir serbest değişim bölgesidir ve bu bölge içinde bazı ortak siyasetler ve başka siyasetlerin koordinasyon unsurları mevcuttur.

1. Malların serbest dolaşımı. – Ortak Pazar öncelikle malların iç dolaşımını hedef almıştır. Üye devletler arasında bir yandan ithalat ve ihracat gümrük vergilerinin ve eşdeğer etkili her türlü verginin yasaklanmasını içeren, öte yandan başka ülkelerle kurulan ilişkiler içinde bütün devletlerde ortak bir gümrük tarifesinin kabul edildiği mallar için bir gümrük birliğinin gerçekleşmesi sayesinde oluşmuştur. 1968'de Ortak Pazar gerçekleşmiş gibiydi. Ama, yavaş yavaş, gümrük vergilerinin de giderek önem kazandığı başka iç ticaret engelleri ortaya çıkmıştır. Teknisyen bir toplumun ve mali özerkliğin gelişmesi ya da çevre ve sağlık ilişkilerinin gelişmesi iç ticaretin karşısındaki engelleri çoğaltmıştır: uyuşmayan teknik normlar, farklı güvenlik ve sağlık tanımlamaları, farklı çevre koruma kuralları, farklı ağırlık

ve yapıların maliyeleri ortak alanı çoğu zaman kısmen ulusal alt-alanlara ayırmıştır.

Fontainebleau "zirvesi"nde (1984) Avrupa'nın kurulması atılımı hayata geçerken büyük bir reform programı benimsenmiş ve bu çerçeve içinde gerçek bir "tek pazar" ya da "iç pazar" kurulması amacıyla ortak pazarın tamamlanması hedeflenmiştir.

Tek belge (1986) iç pazarın tamamlanması için gerekli 270 önlemin aşamalarını somutlaştırmıştır. Ama devletten devlete değişen ve gerçek anlamda birleşmiş bir ekonomik alanın gerçekleşmesinin önünde önemli engeller oluşturan bir yığın mali farklılık etkisini sürdürür ve devletler bu alanda esas olan bir işbirliğini reddederler. İç pazar sorunu 2006 yılı itibarıyla çözümlenmiş değildir henüz.

2. Ödemeler ve sermaye dolaşımı özgürlüğü. – Dünya savaşı sonrası önemli kısıtlamalardan sonra malların ve hizmetlerin ödenmesi serbestisi devletler ve AB arasında yeniden hayata geçer. Yatırımlara ayrılmış kapitallerin akışıyla ilgili olarak gelişme daha yavaş olmuştur. Yatırım finansman pazarının büyük ölçüde birleştirilmesi gerekmektedir. Bu liberalleşme sadece AB ölçeğinde değil küreselleşme ölçeğinde de gerçekleşmiş olduğundan, topluluk ekonomisinin yapılanmasından çok, sermaye hareketleri serbestisi bunun küresel kapitalist bir bütünlük içinde dağılmasına katkıda bulunmuştur.

3. AB içinde insanların serbest dolaşımı. – AT kurucu belgesine (madde 39) göre, topluluk içinde işçilerin serbest

dolaşımı güvence altına alınmıştır ve, buna göre, üye devletlerin emekçileri arasında milliyete dayalı her türlü ayrımcılığın yok edilmesi gerekir.

Bu noktaya ulaşabilmek için hukuksal ve pratik engellerin ortadan kaldırılmasıyla ilgili ayrıntılı bir program, ama aynı zamanda birleşik bir emek pazarının örgütlenmesine yönelik somut önlemlerin alınması gerekiyordu, öte yandan AT içinde göçmen işçilerin sosyal güvenlik bağlamında haklarının korunmasının da sağlanması gerekiyordu. Bu amaç kısmen gerçekleştirilmiştir ama dil ve kültür engelleri sürmektedir.

İşçilerin serbest dolaşımı (2004'te 10 yeni devletin AB'ye girmesinden sonra, çalışanları için sadece yedi yıl süreyle geçerli olacaktır) hayata geçirilmesi zor olduğundan uzun süre teorik halde kalmıştır.

1990'da, AB içinde, AB çalışanlarına garanti edilen oturma hakkından öğrenciler ve emeklilerin de yararlanabilmesi sağlanmış, ancak bunların kendi ihtiyaçlarını karşılayabilmeleri ve sosyal bir güvenceye sahip olmaları şartı getirilmiştir.

Amsterdam Anlaşması "bir güvenlik ve adalet özgürlüğü alanını tedrici olarak hayata geçirmek" amacıyla topluluğun hedeflerini büyük ölçüde artırmıştır. Konseyin, "iç sınırları aştıklarında, Birlik yurttaşları ya da öteki devletlerin yurttaşları olsun, her türlü insan denetimini sağlamaya yönelik" önlemleri alması gerekiyordu (madde 62, AT kurucu belgesi); öte yandan, AB'ye yabancıların girişi konusunda ortak kuralların da hayata geçirilmesi gerekti: en azından üç aylık giriş vizesi alınmasıyla ilgili kurallar, sığınma siyasetleri.

AB ülkelerine girişle ilgili olarak, uluslararası camianın koruduğu sığınmacılara (1951 Cenevre Konvansiyonu) tanınan sığınma hakkıyla ilgili metinler kabul edilmiştir. Bu düzenlemelerden bazıları özellikle BM Sığınmacılar Yüksek Komiserliği tarafından uluslararası hukuka uygun olmadıkları gerekçesiyle eleştirilmiştir.

Ama, genel anlamda, yaşlı bir nüfusa sahip olan AB ortak bir sığınma politikası tanımlayamamış ve sınırlarını gerçek anlamda denetleyebilmeyi de başaramamıştır.

4. AB yurttaşlığı. – "Üye devletlerden birinin vatandaşı olan herkes AB vatandaşıdır. AB vatandaşlığı ulusal vatandaşlığı tamamlar ve onun yerini almaz" (AT kurucu belgesi, madde 17). AB vatandaşları bazı kurallara uyma şartıyla üye devlet topraklarında serbestçe dolaşma ve oturma, yaşadıkları ülkelerdeki yerel seçimlerde ve AP seçimlerinde seçme ve seçilme hakkına, AB dışında tüm üye devletlerin diplomatik korumasından yararlanma hakkına, AP'ye dilekçe verme ve Parlamento tarafından atanmış, bazı şikâyetleri dinleyen aracıyla görüşme hakkına sahiptirler (AT kurucu belgesi, madde 195).

5. Yerleşme ve hizmetlerden yararlanma özgürlükleri. – İnsanların AB'ye serbestçe girmeleri, ücretsiz mesleki etkinliklere serbestçe katılmaları konusundaki anlaşma, Adalet Divanının gözetiminde Birliğin bütün yurttaşlarına eşit muamele edilmesini öngörmüştür. Bu ilke bütün AB'de duvarları yavaş yavaş yıkan ve engel oluşturan mevzuat ve uygulamalarla delinmiştir. Bugün, hizmetler AB iç üretimi-

nin üçte ikisini oluşturmaktadır ve uzun süre rekabetle korunmuştur. Hizmet verme özgürlüğü, kısmen, işçilerin serbest dolaşımı kadar teoriktir.

Komisyona göre, Avrupa pazarında özellikle bir kurumun hizmetlerinin başka bir devlette serbest bırakılmasıyla ve hizmet verenlerin AB içinde istedikleri yere yerleşebilmeleriyle iç engellerin yıkılması gerekir. Bununla birlikte, hizmet özgürlüğüne çok sıkı biçimde bağlı olarak, yerleşme özgürlüğünün önündeki mevzuat engellerinin ve mesleki engellerin kaldırılması gerekir. Bolkestein yönergesi projesi bu anlayışla geliştirilmiştir.

İlk başta uygulanan yasanın bireyin kendi ülkesinin yasası olduğu fark edilince, bazı ülkelerde, özellikle Fransa'da protesto sesleri yükselmiştir.

Yaşam düzeyleri AB devletlerininkine benzer oldukça rekabetin büyümeye esasen yararlı sonuçlar getirebileceği, öte yandan, gerekli olan düzenlemeleri esnek bir hale getiremeyeceği kesindir. Öbür ülkelerinkine göre çok düşük ücret ve yaşam düzeyleriyle on yeni devlete açılan ücret düzeyleri rekabeti öncesine göre büyük bir yoğunluk kazanır ve 15 üyeli eski AB'de küreselleşmeyle istikrarsızlaşan dengelerin bozulabileceği tehlikesini doğurur. 2006'da tartışılan yönerge ilk Bolkestein yönergesinden farklı olacaktır.

6. Genel rekabet kuralları. – Bir rekabet sistemin kurulması, topluluk ekonomik vizyonunun en önemli eksenidir. Rekabetin fiyatları düşürebileceği ve üretim faktörlerinin en ucuz fiyatların geçerli olduğu ve böylelikle toplumun bu bağlamda beklediği ürünü en yüksek düzeye çıkaran alanlarda

etkili olacağı düşüncesine dayanır. Rekabetin güçlenmesiyle üretimin de artması sonucunu getiren bu vizyon ancak öteki unsurların doğru düzgün biçimde değerlendirilmesi koşuluyla geçerlilik kazanır (uluslararası rekabetin doğası, rekabet dışında başka dinamikleri de olan kamu hizmetlerinin önemi, ama aynı zamanda mali, sosyal ve ücretlendirmeye dayalı sistemlerin farklılığından gelen rekabet). Topluluk mevzuatlarıyla tamamlanan AT kurucu belgesinin birçok düzenlemesi çok sınırlı anlamda anlaşılan rekabetin düzenlenmesini hedef alır. Uyulup uyulmadığını daha sonra Komisyonun denetleyeceği kurallar belirlenmiştir. Komisyon, etkinliklerinin büyük bölümünü yarım yüzyıl içinde büyük bir gelişme gösteren bu alanda yoğunlaştırmıştır. Burada bu uzun tarihi anlatmak söz konusu olamaz ama XXI. yüzyılın başında bazı kurallar ve bazı saptamalar üstünde yoğunlaşmak gerekir.

A) *Amaç*. – Rekabetten sorumlu bir komiser şöyle demiştir: "Şirketlerin rekabeti sonuçta yenilikleri desteklemiş, üretim maliyetlerini düşürmüş, ekonomik etkinliği artırmış ve Avrupa sanayisinin belli başlı ticari partnerlerimiz karşısında rekabet gücünü kuvvetlendirmiştir."[1]

B) *Şirketler arasında anlaşmalar*. – "Sağlıklı olmayan anlaşmalar" AT anlaşmasının 81 maddesiyle yasaklanmıştır ama "ürünlerin üretim ve dağıtımını iyileştirmeye katkı yaptıkları ya da teknik ve ekonomik gelişmeyi destekledikleri ve kullanıcılara kazançtan adil bir pay sağladıkları takdirde" kabul edilebilirler.

1) M. Monti, *7 jours d'Europe*, 22 Aralık 2003.

C) *Egemen konumdaki şirketler.* – Sadece egemen konumdaki şirketlerin kötü niyetli uygulamaları AT anlaşmasının 81. maddesiyle yasaklanmıştır. Sözgelimi, 2004'te Komisyon Amerikan yazılım şirketi Microsoft'u rekabet kurallarına aykırı davrandığı için mahkûm etmiştir ve 497 milyon avro tazminat ödemek zorunda kalmıştır şirket.

D) *Şirket birleşmeleri.* – Komisyon egemen konumlar sağlayan rekabeti engelleyebilecek yoğun operasyonları denetler.

Rekabet vizyonu ve topluluk şirketlerini harici rakiplere karşı güçlü kılan bir sanayi siyasetinin gerekliliği arasında bir çelişki olması mümkündür. Alınan bazı kararlar AB içindeki bazı sanayi dallarının güçlenmesini olumsuz yönde etkilemiştir. Bu nedenle, Komisyon bazı birleşmeleri (sözgelimi Schneider ve Legrand arasındaki birleşme projesi) yasaklamıştır, oysa, bu birleşmelerin Avrupa sanayisinin gerilemesini durdurabileceği düşünülmüştür. XXI. yüzyıl başında Komisyonun siyasetine çok sert eleştiriler yöneltilmiş ve aldığı bazı kararlar Adalet Divanı tarafından geçersiz kabul edilmiştir. 2004'ten bu yana yeni değerlendirme kuralları yürürlüktedir.

Şirket satın alma olayları küreselleşmiş bir dünyada sınırları ortadan kaldırmıştır, bununla birlikte, 2005 yılında Danone'nin geri satın alınması düşüncesi bütün Fransızlar'ı şaşırtmış gibidir. Komiser Monti bu konuyla ilgili olarak şöyle diyor: "Büyük şirketlerin uluslararasılaşması, topluluk dışı şirketlerin satın alınmasını desteklemekle birlikte, topluluk şirketlerinin diğer ülkelerin şirketlerinin denetimine geçme olasılığını mümkün kılmaktadır." Bu simetrinin modern ekonominin temel ilkesi gibi kabul edilmesi gerekir.

Gene Mario Monti'ye kulak verelim: "Küreselleşmiş ve açık bir ekonomide pazarların normal işleyişine zarar vererek bazı şirketleri korumanın bir anlamı yoktur; kurallardan sapılırsa ve Avrupa şirketleri desteklenirse ne olur bunun sonuçları? Avrupa şirketleri kazandıklarından çok kaybeder. Bu siyaset AB'nin sanayiden uzaklaşmasına yol açabilir."[2]

E) *Devletlerin yardımları.* – AT anlaşmasının 57. maddesi devlet yardımları konusunda kabul edilebilir olanları ve olmayanları ayırıyor. Ortak pazarla uyuşabilir olduğu kabul edilen yardımlar şu amaçlara yönelik olabilir:

– Yaşam düzeyinin son derece düşük olduğu ya da büyük bir işsizliğin egemen olduğu bölgelerin ekonomik gelişmesini desteklemek.
– Önemli bir ortak Avrupa projesini gerçekleştirmeye yönelmek ya da üye devletlerden birinin ekonomisinde ortaya çıkan olumsuzluklara çare getirmek.
– Ortak çıkara zıt bir şekilde alışveriş koşullarını bozmadıkça bazı faaliyetlerin ya da ekonomik bölgelerin gelişmesini kolaylaştırmak.
– Ortak çıkara zıt bir şekilde Topluluk içinde ticaret ve rekabet koşullarını bozmadıkça bir kültürü ve mirasın korunmasını geliştirmek.

Komisyon illegal yardımları izler. Monti bu siyaseti şöyle özetlemiştir: "Komisyon, çevrenin korunmasına, iş ve araştırmayı destekleyen yatay yardımlar siyasetine karşı değil-

2) A.g.y.

dir. Bu yardımların kullanılmalarını doğrulayan yararlı etkileri vardır. Kurtarmaya yardım konusunda uğraşlarımız üç kurala dayanır. Şirket birkaç yıl sonra yeni bir girişimde bulunmamak için uzun ömürlü olmalıdır. Devletin parası asgari düzeyde harcanmalıdır ve bu rekabet dengesizliğinin öteki Avrupa şirketlerine verdiği zarar tazmin edilmelidir. İyi yönetilen şirketleri pazarın ödüllendirmesi esastır. Devlet yardımı almadan düzgün çalışan şirketler gerekli çabaları harcamayan ya da riskli stratejileri benimseyen öteki şirketlerin devlet tarafından kurtarılmış olduklarını anlamazlar."[3]

F) *Mali düzenlemeler.* – Anlaşmaya göre, devletler rekabet ürünlerini korumak ya da topluluk içindeki ihracatlarını desteklemek için ayrımcı mali düzenlemeler getiremezler. İç pazarın gerçekleşmesine iş hacmiyle ilgili vergi mevzuatlarını, tüketim vergisini ve öteki dolaylı vergi mevzuatlarını uyumlu hale getirmeyi amaçlayan düzenlemeler eşlik etmiştir. Ama, esas olan, her devletin kendi maliyesinin sahibi olarak kalması ve vergi yoluyla rekabetin sürekli artmasıdır. Bu rekabet –kimileri "vergi kaçağı"ndan söz eder– iç pazarın düzenini bozar ve devletlerin bütçelerini yoksullaştırır ama vergi egemenliği belirgin sakıncalarına rağmen neredeyse hiç delinmemiştir.

G) *Mevzuatların yakınlaşması.* – AT anlaşmasına (madde 94) göre, Konsey, "ortak pazar kurumu ya da işleyişi üstünde doğrudan etkili olan üye devletlerin yasal, mevzuat-

3) A.g.y.

la ilgili ve yönetimsel düzenlemelerinin yakınlaşması için yönergeler saptamıştır". Bu düzenlemeden 2006'da AT'yi karakterize eden büyük serbest değişim bölgesini gerçekleştirmek amacıyla yararlanılmıştır.

II. – Ekonomik ve çarpık parasal birlik

Anlaşmada, ilk başta, "ekonomi politik" başlığı vardı. Bununla birlikte, bu çerçeve içinde, ne kredi örgütlemesinde, ne gelir politikalarında herhangi bir örgütlü, mali, bütçesi olan bir siyaset söz konusudur. 1990'lı yıllara kadar Avrupa'nın yapılanması için etkili kabul edilen unsurlar AET üyelerinden daha az sayıda devlet arasında olup bitmiştir. AT metni 1993'te bütünüyle yenilenmiş, bu bağlamda eski düzenlemelerin yerini "iktisat ve para siyaseti"yle ilgili bir bütün almıştır.[4]

4) "1. İkinci maddede (yukarıda) ifade edilen amaçlarda, üye devletlerin ve Topluluğun faaliyetleri, mevcut anlaşmanın öngürdüğü koşullarda ve ritimlere göre, üye devletlerin ekonomi politikalarının çok sıkı bir koordinasyonuna, iç pazara ve ortak amaçların tanımına dayalı ve rekabetin serbest olduğu bir açık pazar ekonomisi ilkesinin uygun biçimde yürütüldüğü bir ekonomi politiğin oluşturulmasını içerir.

"2. Öte yandan, mevcut anlaşmanın öngördüğü koşullarda, bu ritimlere ve mevzuatlara göre, bu faaliyet tek bir paranın, 'ekü'nün (avro karşısında) kullanılmasına götüren kambiyo geçer değerinin, tek bir para ve kambiyo politikasının kesin biçimde saptanmasını içerir ve bu bağlamda temel amaç fiyat istikrarının saptanması ve, bu amaca zarar vermeden, rekabetin serbest olduğu bir açık pazar ekonomisi ilkesine uygun biçimde Topluluk içinde genel ekonomi siyasetlerini desteklemektir.

"3. Üye devletlerin ve Topluluğun bu faaliyeti aşağıdaki yönlendirici ilkelere saygılı olmayı gerektirir: fiyat istikrarı, kamunun finanse edilmesi ve sağlıklı para koşulları, istikrarlı ödemeler dengesi."

A) *Kısmi parasal birlik.* – Elinizdeki yapıtın hacmi, burada, farklı AB ülkelerinin paralarının kendi aralarında dalgalanmalarını sınırlandırmaya yönelik örgütlü bir kambiyo sisteminin devreye sokulması amacıyla 1972'den sonraki bütün girişimlerin yeniden anlatılmasına olanak tanımıyor.

Maastricht Anlaşması da (1993), bir ekonomik politikalar koordinasyonu araştırmasına paralel olarak, tek bir para ve para politikası, bir değişim örgütler: tercihsel bir hedeftir bu, yani bu konuda istekli ve bazı kriterleri karşılayan devletlere özgüdür. 1998 başına kadar süregelen bir dönemde, birçok hükümet, ortak tek para için gerekli olan ekonomik özdeşleşmeye ulaşabilmek amacıyla ekonomilerinde gerekli katı disiplini kabul etmiştir.

Olağanüstü bir Avrupa konseyi, 1998'de, Brüksel'de, 11 üye devletin ilk "avro" dalgasına katılırlar: kapalı olmayan bu "kulüp"e (Almanya, Avusturya, Belçika, İspanya, Finlandiya, Fransa, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz) Yunanistan da katılır. Danimarka, Britanya ve İsveç tek para sistemine geçmeme yönünde bir politik eğilim sergiler. Ulusal paraların her birinin avroya çevrilmesi geçer değerleri oybirliğiyle alınan bir kararla durdurulur.

Avro 2002 yılı başında 12 devletin paralarının yerini alır. Ortak para *Avrupa Merkez Bankaları Sistemi*'yle (AMBS) yönetilir ve bu sistem içinde Avrupa Merkez Bankası (AMB), ulusların merkez bankaları (sözgelimi Banque de France) ve avroya geçmeyen ülkelerin merkez bankaları yer alır. AMBS'nin amacı fiyat istikrarını sağlamak, yani enflasyona karşı mücadele etmektir (AT anlaşması, madde 105). Tek para kullanmanın avantajı önemlidir. Avroya geçen ülkele-

rin paralarının dalgalanma riskleri ve kimi zaman pahalıya mal olan bunlardan korunma gerekliliği kaybolmuştur. Siyasal irade olsaydı, Avrupa avro aracını bir büyüme ve iş siyasetinin hizmetine verebilirdi ki bu mümkün olmamıştır. Öte yandan, tek paranın ortaya çıkışı siyasal sonuçlar doğurabilir ve Avrupa'ya bir topluluğa aidiyetlerinin somut simgesini verebilir, onlarda birliği ilerletme iradesi yaratabilirdi ki bu da mümkün olmamıştır.

Bugünkü durumla ilgili çok sayıda ve uyumlu eleştiri yapılmaktadır. İktisatçı J.-P. Fitoussi şöyle diyor: "Şimdilik avro 'siyasal olmayan' bir paradır ve bu neredeyse tam bir çelişkidir. Bir gücün değil, bir bölgenin parasıdır. Hiçbir demokratik güç AMB'nin gücünü gerçek anlamda dengeleyemez. Dönem, Avrupa 'yönetimi' tartışmalarına pek elverişli değildir (...). Bununla birlikte, sadece siyasal bir Avrupa'nın ortaya çıkışı, Avrupa dışında, finans operatörlerinin ve kurumların bekledikleri yararı sağlayabilmeleri için bu avroyu gerekli güvenilirlikle donatabilir."[5]

B) *Taslak halindeki bir ekonomik birlik.* – Tercihlerini avrodan yana koyan devletlerin ekonomi ve finanstan sorumlu bakanları 'Avrogrup' adı verilen bir örgütlenme içinde işbirliğine gitmek durumundadır ama ortak bir ekonomi politik söz konusu değildir hiçbir yerde. Bu boşluğun önemli sonuçları olmuştur.

AT anlaşmasının "ekonomi politik"le (tekil) ilgili bölümünde, 98. ve 99. maddelerde şöyle denir: "Üye devletler

5) Le tintamarre de l'euro, *Le Monde*, 5 Mayıs 2000.

ekonomi politikalarını (çoğul) topluluğun amaçlarının gerçekleşmesine katkıda bulunmak amacıyla yürütürler ve 2. maddede tanımlanmıştır bu (...). Topluluğun üye devletleri bir açık pazar ilkesine saygı içinde hareket ederler ve bu açık pazarda rekabet serbesttir, 4. maddede belirlenen ilkelere uygun olarak kaynakların etkin biçimde dağılımı sağlanır. Üye devletler ekonomilerini bir ortak çıkar sorunu gibi düşünürler ve Konsey içinde örgütlerler bu ekonomileri."

Son derece uygunsuz bir biçimde Euroland adı verilen (çünkü kesinlikle bir devlet söz konusu değildir) 12 devletin ortak para alanı ve para siyaseti ve bu devletlerin ya da AB'nin bütününün ortak bir ekonomi politikalarının olmaması arasında açık bir çelişki vardır. Para birliği en ince ayrıntılarına kadar düşünülmüştür ama tek bir amaca yönelik olarak (fiyat istikrarının sağlanması) işler ve siyasal iktidarlardan ve topluluk iktidarlarından olabildiğince bağımsız kalır.

Ekonomik birlik, teorik anlamda, onun efendileri olan ama gene teorik zorlayıcılıklardan oluşan bir çelik korse içinde bulunan ulusal hükümetler için sadece "cüretli bir zorunluluk" gibi düşünülür.

Dublin Avrupa Konseyi (1996) sadece sağlıklı bütçe siyasetleri örgütlemeye çalışan avro alanı ülkelerini bağlayan bir "istikrar ve büyüme paktı"nı kabul etmiştir. AB içinde ekonomik koordinasyon girişimi esasen kendi ülkelerinde "Ekofin" Konseyinde bir araya gelen ekonomi ve finans bakanlarının sorumluluğundadır. Birleşik bir ekonomi politika yaratması kesinlikle mümkün olmayan büyük ekonomi

politika yönelimleri ve iş için yönlendirici hatlar denen gevşek mekanizmalar aracılığıyla gerçekleşir. Almanya ve Fransa'nın da içinde bulunduğu birçok devlet bu angajmanlara uymamış ve kuralların gerekliliğine rağmen bu anlaşmayı geçersizleştirmiştir (1996). 2005'te ise yeni bir anlaşma imzalanmıştır.

Başkan Prodi, 2004'te, görev süresinin sonunda verdiği demeçte, AB'nin ekonomi politiğinin başarısız olduğunu ve bu arada üye devletlerin ulusal ekonomi politikaları oluşturabilecek bazı desteklere egemen olmadıklarını söylemiştir, bunun dışında, XXI. yüzyılda bu ülkelerin her biri özerk ekonomik ve sosyal siyasetler uygulayamayacak kadar küçük ve zayıftırlar. Gerçekten de, AB ülkeleri dış ticaret siyasetlerini, rekabet siyasetlerini, avroyu kabul eden ülkeler de özerk bir para siyasetini bütünüyle bırakmışlardır. Bunlar, geniş anlamda, esas olarak maliye siyasetlerinden ve üretici güçlerinin oluşumundan bağımsızdırlar. Bütçe siyasetleri bağlamındaysa kısmen bağımlıdırlar (bir "istikrar ve büyüme anlaşması"yla).

Tutarlı bir ekonomi politikaya sahip olabilmek için kaçınılmaz bir biçimde birleştirilen bu unsurlar parçalanmıştır; devletler bir esas araç olan bu ekonomi politikasından yoksun olmakla birlikte onu kolektif biçimde uygulamak için çalışmamışlardır.

AB'nin ekonomik yönetimden ve hatta bir avro alanından yoksunluğunun sakıncaları çok fazladır. Bunlar 1980'li yıllardan bu yana yetersiz büyümeyi, yoğun işsizliği, dinamik ekonomiler (ABD ya da Çin ekonomisi gibi) karşısında gecikmeyi, dolayısıyla Avrupa'nın gerilemesini kısmen açık-

lar. Bu nedenle, "Lizbon stratejisi"nin oluşturduğu bu tutarlı ekonomi politika ifadesinin (bkz. VI. bölüm) ne yazık ki iradesizlik ve kolektif örgütlenmeden yoksunluk yüzünden gerçekleşme olasılığı yoktur.

Ekonomik yönetim yoksunluğu, dış siyaset ve ortak savunma yoksunluğu, Avrupa'yı bir yumuşak karın, yönetimi olmayan bir bölge yapmıştır ve Avrupa dünya sorunları konusunda ciddi biçimde etkili olabilme olanaklarından yoksundur ve halklarını daha iyi bir yaşam ve gelecekten yoksun bırakmaktadır.

VI. Bölüm

BAŞKA ALANLARDAKİ SİYASETLER

Anayasanın Birliğin etkinliklerini, büyük ölçüde iç içe geçmiş on kadar alanda sunduğu etkinliklerini bu başlık altında topluyoruz.

I. – İş

1. Avrupa'nın gerilemesi. – İş ve üretim koşulları bir üye devletten ötekine çok farklıdır. Bazı ülkelerde güçlü bir ekonomi ve yüksek iş olanakları oranı vardır; bazı ülkelerdeyse zayıf bir büyüme oranı ve de sürekli, güçlü bir işsizlik oranı görülür (sözgelimi Fransa). 15 üyeli AB'de, iç üretimin büyümesi hesap edildiğinde, oldukça güçlü bir durgunluk ve önemli bir işsizlik oranı görülmüştür. Belli bazı yönetimlerin stratejileri derin ve kapsamlı reformlar gerçekleştiremediklerinden kötüdür. Öte yandan, AB'nin zayıflığı da birleştirici bir rol oynayabilmesine izin vermez.

2. Anlaşma. – "Üye devletler ve Topluluk iş konusunda birleşik bir strateji geliştirmeye ve özellikle nitelikli ve uyarlanmaya elverişli bir güç, AB anlaşmasının ikinci maddesinde ve AT anlaşmasının bir maddesinde (125.) ifade edilen amaçlara ulaşabilmek amacıyla ekonominin gelişmesine anında tepki verebilecek emek pazarları yaratmaya çalışır: "Ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlamak ve yüksek bir çalışma düzeyine ulaşmak, dengeli ve kalıcı bir gelişme sağlamak."

Ama 125. maddedeki amaçların gerçekleşmesine katkıda bulunanlar çalışma yaşamı siyasetleri aracılığıyla şirketler ve üye devletlerdir. Devletler "iş yaşamının gelişmesini bir ortak çıkar sorunu gibi görürler ve bu açıdan faaliyetlerini Konsey bünyesinde örgütlerler". AB'ye gelince, o da "üye devletler arasında işbirliğini teşvik ederek yüksek bir çalışma yaşamı düzeyinin gerçekleşmesine katkıda bulunur ve gerektiğinde bunların faaliyetlerini tamamlar", bir yandan da "devletlerin yetki alanlarına saygıda kusur etmez". Bu bir koordinasyon rolüdür, hatta basit bir davettir.

3. "Lizbon stratejisi". – Lizbon zirvesinde (2000) iddialı ama gerekli bir stratejik amaç dile getirilmiştir: AB'yi on yıl içinde "dünyanın en rekabetçi ve en dinamik, kalıcı bir büyümeye sahip, iş yaşamı niceliksel ve niteliksel olarak iyileşen, sosyal açıdan son derece tutarlı, çevreye saygılı ekonomisi yapmak"; bu bağlamda, amaç, yaşlanmakta olan, son derece canlı bir rekabet içindeki bir nüfusa yaşam düzeyini sürdürme güvencesi vermektir. Bu amaca ulaşabilmek için üye devletlerin yönetimlerinin ve halklarının etkin ka-

tılımı ve birçok yapının (araştırma, eğitim, iş hukuku, yatırım teşvikleri...) önemli ölçüde dönüşümü gerekliydi.

Lizbon stratejisi aynı zamanda çevresel ve sosyal alanların eklenmesiyle karmaşıklaşmıştı (2005). Sonuç olarak, ciddi bir makro ekonomi yönetiminden yoksun bir AB için iddialı bir program söz konusuydu. Devletlerin cüretli siyasetler benimsemeleri gerekiyordu, çünkü her bir devlette beklenmesi gereken amaçlara gerileyen bu stratejinin hayata geçirilmesinin belli başlı sorumlularıydı onlar.

Bazıları üstlendikleri angajmanların arkasını getiremediler kesinlikle ve Avrupa'nın kurtarılmasıyla ilgili bu kapsamlı operasyon bağlamında anlayış, tartışma ve mümkünse bir katılım yaratamadılar.

Vim Kok'un bu stratejiyle ilgili 2004 tarihli "yarım parkur" raporuna göre, bu bağlamda gerçekleştirilen çabalar ülkelerin çoğunda vasatın üstüne çıkamadığından ve sonuçlar düş kırıcı olduğundan 2010 yılında amaçlara ulaşılabilmesi zordur. Yüz somut hedeften 14'ü üstünde yoğunlaşma önerilmiştir bu bağlamda.

4. Atılım. – Komisyon stratejiyi on faaliyet alanında yoğunlaştırmayı önermiştir:

- Avrupa araştırma alanını hayata geçirmek.
- Her biçim altında yenilik yapmak.
- Güçlü bir sanayi yapısı amacıyla teknolojileri hayata geçirmek.
- Bilgi toplumunu yaygınlaştırmak.
- Çevre boyutunu kesinlikle dikkate almak.

- İç pazarı tamamlamak.
- Dış boyutu güçlendirmek.
- Emek pazarı ve sosyal koruma reformunu gerçekleştirmek.
- Avrupa eğitim ve formasyon alanını gerçeğe dönüştürmek.
- Sosyal müdahaleyi büyüme ve iş alanına yansıtmak.

Konsey (Mart 2005) stratejiyi yeniden formüle etmiş ve stratejinin bir unsurunu oluşturan "istikrar ve büyüme anlaşması"nı gözden geçirmiştir. Bu strateji hayata geçirilemediği takdirde yaşam düzeyi hızla ve köklü bir biçimde gerileyecektir, çünkü Avrupa'nın ekonomik temelleri ABD ve özellikle bütün dünyada hissedilmeye başlayan Asya güçleri karşısında gerilemektedir. Böyle bir sosyal çalkantının sosyal koşullarının, içlerinde Fransa'nın da bulunduğu üye devletlerden sadece bazılarında olmaması endişe uyandırabilir.

II. – Sosyal politika

A) *Anlaşma metni.* – Burada, sadece AT anlaşmasının "sosyal düzenlemeleri"ni irdeleyeceğiz; anlaşmanın 136. maddesi şöyle der: "Topluluk ve temel sosyal hakların bilincinde olan üye devletler, 18 Ekim 1961'de Torino'da imzalanan Avrupa sosyal şartına ve 1989 tarihli emekçilerin temel sosyal hakları Topluluk şartına göre istihdamı artırmak, yaşam ve çalışma koşullarını iyileştirmek, gelişmede

eşitlik, uygun bir sosyal koruma, sosyal diyalog, yüksek ve kalıcı istihdam düzeyinde insan kaynaklarının gelişmesini ve ayrıcalıklarla mücadeleyi sağlamak amaçlarına yönelmişlerdir."

Topluluk ve üye devletler bu amaçla faaliyetlerini sürdürürlerken özellikle toplumsal uzlaşmaya dayalı ilişkilerde ulusal uygulamaların çeşitliliğini ve Topluluk ekonomisinin rekabetini sürdürme gerekliliğini dikkate alırlar.

Onlara göre, böyle bir evrim hem sosyal sistemlerin uyumunu destekleyecek olan iç pazarın işleyişinin hem de mevcut anlaşmanın öngördüğü mevzuatlarla üye devletlerin yasal ve idari düzenlemelerinin yakınlaşmasının sonucu olacaktır.

Bu madde her devletin kendi "sosyal" sistemini koruduğunu göstermektedir, çünkü asgari topluluk sistemlerinden daha iyidir. Dolayısıyla, Birliğin asgari "sosyal politika"sı malların ve hizmetlerin serbest dolaşımı aracılığıyla üye devletler arasında belli bir sosyal rekabeti kesinlikle dışlamaz.

Bu amaçların gerçekleşmesi amacıyla, AB, üye devletlerin faaliyetlerini destekler ve tamamlar; üye devletler arasında işbirliğini teşvik etmeye yönelik önlemler alabilir; üye devletlerde uygulanabilir asgari talimatları, para ve ekonomi siyasetinin yaratılması ve geliştirilmesini engelleyecek yönetimsel, finansal ve hukuksal mükellefiyetler getiren "yönergeler"i durdurabilir.

Nihayet, şunu da hatırlatalım ki, "toplumsal düzenlemeler"e istihdamla ve işçilerin serbest dolaşımıyla ilgili başka düzenlemeler ve bunları geçerli kılacak gerekli önlemler de eklenir (madde 39-42).

B) *Uygulamalar.* – "Sosyal" anlamda, AB, çeşitli üye devletlerde görülen uygulamalar arasında derin ayrılıklar görüldüğünden (sadece yönetimlerin siyasal eğiliminden kaynaklanmaz bu ayrılık), "son derece temkinli davranmaktadır". Bu bağlamda, bir başka neden de, sosyal politikanın, sendikaların ve yurttaşların sosyal açıdan "doğru" olabilecek çok farklı anlayışlara sahip olmaları ve en hassas alan olan istihdamın en azından maliyeye, risk-sermayeye ya da toplumların statüsüne ve klasik açıdan sosyal düzenlemelere bağlı olması nedeniyle üye devletlerin esas politikasını oluşturmasıdır.

1. Toplulukla ilgili çeşitli, temel alanlarda yaklaşık 200 yönerge ve mevzuattan oluşan bir sosyal hukuk ortaya çıkmıştır:

- İşçilerin serbest dolaşımı. Topluluk metinleriyle ve Adalet divanı yargı alanıyla somutlaşmıştır.
- Çalışma hakkı: öncelikle çalışma hayatında güvenlik ve sağlıkla ilgili metinler kabul edilmiş, daha sonra iş yerlerindeki sorumlulukları nedeniyle risklere maruz kalan emekçileri korumaya yönelik düzenlemeler yapılmıştır (sözgelimi, işverenin iflas etmesi durumunda toplu işten çıkarmalar). Nihayet, Topluluk grupları içinde emekçilerin bilgilenme ve danışma zorunlulukları ve Avrupa kurum statüsü içinde sosyal özellikler bağlamında bir Avrupa girişim komitesi öngörülmüştür.
- Mahkemeler tarafından desteklenen ve güçlendirilen erkek-kadın eşitliği.
- Özellikle etnik ayrımcılıklara karşı mücadele.
- Sosyal güvenlik sistemlerinin örgütlenmesi.

Böylece, topluluk bağlamında birleşik bir alan oluşturmak için gerekli ve Avrupa iç pazarında aşırı rekabet riskini safdışı etmesi gereken bir sosyal hukuk benimsenir. Bu bağlamda, temel normlar söz konusudur ve her devlet daha uyumlu düzeyleri benimseme konusunda büyük ölçüde serbesttir ve genellikle de bu şekilde gelişmektedir mekanizma. Bununla birlikte, AB'nin bu pozitif rolü çoğu zaman engellerle karşılaşmaktadır. Ancak bu sosyal gelişmelerin önemsiz oldukları söylenemez.

2. Sosyal hukuktan farklı olarak iki düzeyde sosyal diyalog unsurları gelişmiştir: meslekleraraası (Avrupa sendikalar konfederasyonu ve Avrupa sanayi konfederasyonları işverenleri birliği arasında) ve sektörel bazda. Ayrıca, sosyal partnerler arasındaki anlaşmalar AT hukukunun bir parçasıdır bütünüyle: böylece, Avrupalı sosyal partnerler arasında çerçeve-anlaşmalar imzalanmıştır (aileyle birlikte tatiller, yarım günlük çalışma süreleri, belirli süreli çalışmalar).

3. *Avrupa sosyal fonu.* – Emekçilerin iş bulma olanaklarını iyileştirmek ve böylece yaşam düzeyinin yükselmesine katkıda bulunmak amacıyla bir Avrupa Sosyal Fonu (ASF) oluşturulmuştur; bu fonun amacı Topluluk içinde işçilerin coğrafi ve mesleki hareketliliğini sağlamak, sanayi değişimlerine uyarlanmayı kolaylaştırmak ve özellikle mesleki formasyon ve meslek değiştirme etkinlikleri aracılığıyla üretim sistemlerinin gelişmesini sağlamaktır.

4. *Küreselleşmeye uyum fonu.* – Komisyon 2006'da yeni bir "küreselleşmeye uyum fonu"na 500 milyon avro yardımda bulunma önerisi getirmiştir; bu fonun amacı küreselleşme sonucu işten çıkarılan işçilere düzenli yardım sağlamaktır.

C) *Avrupa sosyal ajandası.* – Nice Avrupa Konseyi'nde (2000) Lizbon stratejisi bazı büyük temalar çevresinde sosyal seferberliğin büyük eksenlerini tanımlayan bir "sosyal ajanda"yla tamamlanmıştır: bu bağlamda, beş yılda ulaşılacak amaçlarla bir iş güvenliği ve esnekliği dengesi söz konusudur.

İstihdam ve sosyal sorunlardan sorumlu komiser bu önemli amaçları şöyle özetlemiştir:

"Sosyal Avrupa sosyal politikayı soyutlamayan global bir stratejiyle güçlendirilecektir. Ve bu proje yeni yöntemlerin bulunmasını gerektirir. Bugün artık sadece mevzuatı ön plana çıkarmak yeterli değildir. Bunun nedeni mevzuatın mahkûm edilmesi ya da ihmal edilmesi değildir, tersidir (...). Bununla birlikte, bütün Avrupa'da öncelikle önemli konular –yaşam boyu formasyon, çalışma örgütlenmesinin modernleştirilmesi, adil bir emeklilik güvencesi, ayrıcalıklara karşı mücadele– "tüm mevzuat"a uyum sağlayamaz. Dolayısıyla, Lizbon ve Nice[1] Birlik düzeyinde ortak amaçları saptamışlardır ve bunlar sistemlerine ve geleneklerine saygıda ve bütün aktörlerle işbirliği içinde çeşitli ülkeleri destekleyerek en iyi Avrupa pratiklerine yaklaşmada bir *büyüme stresi* oluşturacaklardır."[2]

Çok fazla uygulanma şansı bulamayan (ve ülkelere çok eşitsiz bir biçimde dağılan) bu önemli stratejinin pek başarılı olamadığını gördük.

D) *Sosyal Avrupa'nın düşkırıklığına uğramış Fransızlar'ı.* – "Sosyal Avrupa" ifadesinin en azından Fransa'da geniş

1) 1999 ve 2000'deki Avrupa konseyi toplantıları.

2) Ama Diamantopoulou, La recherche de l'Europe sociale, *Le Monde*, 23 Mart 2001.

kesimlerde çağrıştırdığı anlam, daha güçlü bir "koruma" beklentisi boş çıkmıştır. Bunun birçok nedeni vardır:

a) Büyüme konusunda Birliğin bilançosu birlik içinde ifade edilen deneyler düzeyinde gerçekleşememiştir. Büyük bir büyüme gösteremeyen "tek pazar" (...). Bu bağlamda, küçük ülkeler Almanya ve İtalya gibi büyük ülkelere göre daha başarılı olmuşlardır. Kışkırtıcı Britanya avro alanına girmediği için mutludur. Ama global anlamda 25'lerin büyümesi zayıftır ve iki noktada ABD'ninkinden aşağıdır. Birlik stratejisi yeterli gelmemiştir çünkü küreselleşme döneminde Avrupa bölgesi aşılmıştır. Firmalar "dünya pazarı"nı geçerli olan tek değer kabul ediyorlar. Dolayısıyla, dinamizmin güçleri ticari değildir artık (ya da sadece ticaridir) ama bazı ilkelere bağlıdırlar: araştırma, yenilik, çekicilik, girişimcilik, gelişme esnekliği...

"Avrupa bu konularda (Lizbon denen stratejinin amaçları) çok pozitif olabilirdi ama küçük bütçesi geçmişteki amaçlarla kemirilmiştir: tarım ve yoksul bölgeler. Aslında, bu çerçeve içinde çok gerekli olan rekabetin gelişmesi son yıllarda Birlik karşıtlarının dedikleri gibi hızlanmamış, tersine, yavaşlamıştır. En önemli istihdam kaynağı olan hizmet sektörü alanında hiçbir şey yapılmamıştır."[3]

b) AB'nin yaptıkları ve yapmadıkları konusunda yeterli bilgiye sahip olmayan Fransızlar "Sosyal Avrupa"nın verebilecekleri konusunda her zaman hayallere kapılmışlardır. "Avrupa'nın inşası her zaman rekabetin bu sorunlarda yoğun-

3) E. Le Boucher, "La France et l'Europe sociale": vingt-cinq ans de malentendus, *Le Monde*, 24-25 Nisan 2005.

laşmasını saf dışı etmek amacıyla toplumsallığı ulusal düzeyde bırakarak gerçekleşmiştir. Avrupa emek pazarıyla ilgili olarak minimumları tanımakla yetinmiştir. Hiçbir uyum girişimi olası değildi ve bu bağlamda tek istisna Fransa gibi en gelişmiş ülkelerin düzeyini düşürmekti. Sosyal Avrupa: bereket versin ki hayır! Birlik, her ülke üretkenliğinin rekabetçiliğine izin vermesi ölçüsünde sosyal düzeyini ayarlamakla uğraştığından, ikincil işlevi oynamaya devam etmiştir. Bu siyaset çok iyi işler: İsveç "çok sosyal"dir, Britanya o kadar değildir, her iki ülke de Birlik içinde yer alırlar. Sosyallik düzeyini empoze eden Avrupa değildir, her birinin tercihidir bu. Bu Avrupa alçakgönüllülüğü toplumsal felaketlerinin neredeyse tümünü Fransa'ya yükler."[4]

c) Fransa'da sosyallik çoğu zaman iktisadi olanla karşıtlaşır ve bu durum sosyal olmadıkları iddia edilen ve Fransa dışında her yerde istihdam yaratan tüm önlemlere karşı duyulan büyük çekinceyi açıklar.

III. – Ekonomik, sosyal ve bölgesel birleşme

1. Anlaşma metni. – Amaç şu şekilde tanımlanmıştır: "Topluluğun bütününün uyumlu bir biçimde gelişmesini sağlamak için, Topluluk, ekonomik ve sosyal tutarlılığını güçlendirmeye yönelik faaliyetlerini geliştirir ve bir süreklilik sağlar bu bağlamda. Topluluk özellikle çeşitli bölgelerin gelişme düzeyi ve kırsal bölgeler de dahil olmak üzere

4) *A.g.y.*

en az gelişmiş bölgelerin ya da adaların geri kalmışlığı arasındaki farkı ortadan kaldırmaya çalışır" (AT anlaşması, madde 158).

Yararlanılan araçlar AB ve üyelerine bağlıdır ve Topluluk yapısal amaçlı fonlarla faaliyetlerini sürdürür: Avrupa yönlendirme ve tarımsal güvence fonu, "yönlendirme" seksiyonu; Avrupa sosyal fonu ve birleşme fonu (Avrupa Yatırım Bankası'yla [AYB] birlikte).

2. Destekler. – Desteklerden öncelikle üç tip bölge yararlanmıştır: gelişme düzeyi AB'nin öteki bölgelerinin çok altında kalan bölgeler, meslek değiştirme etkinliklerinin desteklenmesi amacıyla sanayinin geri kalmasından etkilenen bölgeler ve tarım ya da balıkçılığın yeniden yapılandırılmasından etkilenen kırsal bölgeler veya kıyı bölgeleri.

Bu desteklerden, aynı zamanda, zor koşullardaki halklar da yararlanmışlardır: uzun süreli işsizlik, meslekleri olmayan gençler, tarımsal yapıların dönüştürülmesinden etkilenenler, dolayısıyla sanayi ve tarım dönüşümlerinin ve de AB dışındaki ülkelerle sınırötesi işbirliği programlarının kurbanları. Böylece, AB'nin mali yardımları zengin olmayan bölgeler ve sosyal gruplarla ilgili olmuştur.

Bu politikadan en fazla yararlanan ülkelerde (İspanya, Yunanistan, İrlanda, Portekiz) kişi başına brüt gelirin artması yılda yüzde 1'lik oranı (1994-2001 arasında Birlik içinde ortalama yükselme hızı) aşmıştır. En çarpıcı başarı –ama sadece Topluluk siyasetiyle ilgili olmayan– AB'nin (15 ülkeli) öteki bölgelerinin gelişme düzeyini oldukça kısa bir sürede yakalayan İrlanda'nınkidir. Buna karşılık, eski Doğu Al-

manya'nın 'länder'lerinde brüt gelir AB ortalamasına yakın bir ritimle artmıştır, ancak İtalyan 'mezzogiorno'sunda büyüme kalıcı bir biçimde ortalamanın altında kalmıştır. Ne ki, her devlette iç gelişme farklılıkları ortadan kaldırılamamıştır. "Birleşme" siyaseti bütçe bağlamında ortak tarım siyasetinden sonra ikinci ortak siyasettir.

3. Siyasal-yönetimsel sonuçlar. – Avrupa kredilerinin gitgide artan oranlarda dağıtılması merkezden uzaklaşmış kolektivitelerin seçilmişleri ve görevlilerinin yoğun bir seferberliğiyle atbaşı gitmiştir, çünkü topluluk kredilerinin büyük bölümünün dağıtılması AB, devletler ve bölgelerin birleşmelerinden oluşan bir mevzuata göre gerçekleşir ve AB finansmanları her zaman kısmidir. Onlarca Avrupa bölgesi Brüksel'de sürekli bürolar açar. Komisyon nezdinde sistematik bir lobicilik oluşur.

4. 2007-2013 perspektifleri. – Birliğe 10 yeni üyenin alınmasından sonra, Komisyon, onların ve öteki devletlerin ısrarlı ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla birleşme siyasetine yönelik bütçenin yüzde 30 oranında artırılmasını önerir. 2006 yılı başında üye devletler arasında bu amaca yönelik hiçbir anlaşma gerçekleşmemiştir ve siyasal açıdan vahim bir durumdur bu.

Her durumda, Komisyon bu siyaseti yönlendiren derin bir çerçeve reformu önerir ve kredilerin üç amaca yönelik olarak paylaştırılması öngörülür: toplumların ortak bir amaca doğru yönelmeleri, ekonomik rekabet ve sınırötesi ticaretin artması.

Avrupa fonlarının etkinliğinin önüne çeşitli engeller çıkar: birçok devletin beceriksizliği ve yeteneksizliği, ama aynı zamanda AB kredilerinin tüketimine empoze edilen kuralların aşırı karmaşıklığı. Köklü iyileştirmeler olmadan, bu kredilerin tüketim faizleri, her zaman olduğu gibi, bütçelerin oldukça altında kalır.

IV. – Tarım ve balıkçılık: Ortak tarım siyaseti (OTS)

Avrupa Topluluğu'nun "Tarım" başlıklı II. başlığı şöyle başlar: "Ortak pazar tarıma ve tarım ürünleri ticaretine yayılır. Tarım ürünleri deyimiyle anlaşılan, toprak, hayvancılık ve avcılık ürünleri ve bu ürünlerle doğrudan ilişki içinde olan ilk dönüştürüm ürünleridir." 32. madde şöyle der: "Tarım ürünleri bağlamında ortak pazarın işleyişi ve gelişmesi bir ortak tarım siyasetinin geliştirilmesiyle atbaşı gitmelidir." Esasen devletçi olan bu ortak tarım siyaseti rekabetçi, liberal kuralların karakterize ettiği sanayi mallarının ve hizmetlerin ortak pazarından farklıydı ve bugün de farklıdır. 33. madde kuralları belirler bu bağlamda.[5]

5) "Ortak tarım siyasetinin amaçları:
"*a)* Teknikleri geliştirerek, tarım üretiminin rasyonel gelişmesini sağlayarak, üretim faktörlerinin, özellikle emeğin optimum kullanımını ilerleterek tarım üretimini artırmak.
"*b)* Özellikle tarımda çalışanların bireysel gelirlerini artırarak tarım toplumuna adil bir yaşam düzeyi sağlamak.
"*c)* Pazarları istikrara kavuşturmak.
"*d)* Araç-gereç, erzak güvenliğini sağlamak.
"*e)* Tüketicilere malları uygun fiyatlarla ulaştırmak."

Bu amaçlara ulaşılabilmesi için, özellikle fiyat saptamaları, çeşitli ürünlerin üretim ve pazarlaması, stoklama ve gönderme sistemleri, ithalat ya da ihracatta ortak istikrar mekanizmaları için gerekli tüm önlemleri alabilen belli sayıda tarım pazarlarından oluşmuş ortak bir örgütlenme devreye sokulmuştur. Bu faaliyetlerin finansal enstrümanı Tarım Yönlendirme ve Güvencesi için Avrupa Fonu'dur (TYGAF).

1. Birinci evre. – Ortak tarım siyasetinin hayata geçmesiyle tek bir tarım ürünleri pazarı oluşmuştur: belli başlı ürünlerde tek fiyat (dolayısıyla finansal tutarlılık) ve tüketiciyi üreticiye karşı korumaya yönelik rekabet amaçlı ithalat. Böylece, Topluluğun bazı ürünleriyle ilgili olarak bir tercih durumu örgütlenmiştir. Bununla birlikte, tarım ürünlerinin AT tarafından satın alınması, ihracatına göre her zaman daha ağır basmıştır. Ortak tarım siyaseti ulusal yardımlarla tamamlanmasına rağmen AT'nin gerçek anlamda ortak temel siyasetidir (para politikasıyla birlikte).

İlk otuz yılı süresince Avrupa tarımı –bu alanda Fransız tarımı ağır basar ve bu durum Fransız yönetimlerinin ortak tarım siyasetini ne kadar önemsediklerini gösterir– köklü değişimler geçirmiştir:

- Belli başlı ürünlerde artış olmuş ama bazı ürünler (süt, yağ, et, tahıl) fazlalık vermiş ve bu da AT'ye pahalıya mal olmuştur.
- Bu ürün fazlası uluslararası pazarlara aktarılmış ve böylelikle üçüncü dünya tarımına zarar verilmiştir, AT de bundan zarar görmüştür.

- Tarımda çalışan nüfus büyük ölçüde azalmış, üretim sürekli artmıştır.
- Ortak tarım siyasetinin yardım koşulları çiftçiler arasındaki sosyal eşitsizlikleri artırmıştır.

Ayrıca, ortak tarım siyaseti yoğun bir üretkenliği desteklerken çevrede önemli tahribatlara da yol açmıştır: su kaynaklarının ve ırmakların kirlenmesi, tür çeşitlerinde azalma ve manzara kayıpları.

Uluslararası ticarette gitgide liberalleşen kurallar AT'yi çok daha güçlü bir rekabeti kabullenmeye, korumalarını aşağı çekmeye, ihracat ve fazlalıklarını azaltmaya zorlamıştır.

2. Reformlar. – Ortak tarım siyaseti, özellikle Fransız yönetimleri tarafından sürekli eleştirilmesine rağmen, sürekli biçimde yeniden düzenlenmiştir (1992, 1999, 2003) ve yapısının yirmi yıl öncesiyle hiçbir benzerliği kalmamıştır. 1994'ten başlayarak Marakeş'te imzalanan anlaşmalarla tarım Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) bünyesinde uluslararası ticari görüşmelere dahil edilmiştir ve bu bağlamda AT tarım yardımlarını kısmayı ve uluslararası tarım ürünleri ticaretinin önündeki engelleri kaldırmayı kabul etmiştir. Nihayet, 2002 yılında 2007-2013 dönemi için AT bütçesinde ortak tarım siyaseti harcamalarında bir tavan saptanmıştır.

3. Tarım ve kırsal kesim siyaseti. – Yeni ortak tarım siyaseti kalıcı, dolayısıyla daha ekolojik bir tarımı desteklemeyi, belli başlı gıda maddelerinin fiyatlarını yakınlaştırarak rekabeti güçlendirmeyi, uluslararası ticareti, dünya pazarı

fiyatlarını gözetmeyi, Dünya Ticaret Örgütü'nün bazı özelliklerini korumayı, yeni sosyal işlevler üstlenmelerini beklediği tarımcılara sürekli destek sağlamayı hedefler: kırsal gelişme ve tarım alanlarının desteklenmesi. Bununla birlikte, finans desteği birkaç yıl içinde gerileyecektir. AT içinde yeni ortak tarım siyasetinin payı azalacaktır.

Bu yeni ortak tarım siyasetinin anahatları şunlardır:

- Her tarımcı daha önce alınmış farklı sübvansiyonlar yerine tek bir ödemeden yararlanacaktır. Böylece, yardım ve üretim arasında bir bağlantı kalmaz. "Tek ödeme biçimi" 2005-2009 yılları arasında gerçekleşecektir, yani 25 üye devlet arasında farklı ritimlerde oluşacaktır.
- Yardımlarda üreticinin çevreye saygılı olma düzeyi, işlenebilir toprakların iyi durumda tutulması, hayvanların ve bitkilerin sağlıkları, hayvanların rahatlığı ve besinlerin güvenli olması gibi ölçütler göz önünde tutulur.

Bu reform kırsal gelişmeyi destekleyecektir. Tarımcıların rolünde radikal değişiklikler yapacaktır.

Bu siyaset –Fransa'da tarımcılara, çeşitli biçimlerde, her zaman çok önemli, tamamlayıcı devlet yardımları yapılmış olsa da– kırsal nüfusun gerilemesiyle birlikte, özellikle yeni üye devletler içinde, tarım dünyasında bir durgunluk yaratacaktır ve 2005 yılı seçimlerinde Polonya'da patlak veren zorlukların nedeni de budur.

4. Ortak balıkçılık siyaseti. – Ortak balıkçılık siyaseti 1970'te başlamış, daha sonra balıkçılık faaliyetleri alanında ortaya çıkan önemli değişiklikler nedeniyle değiştirilmiştir.

Ortak balıkçılık siyaseti balıkçı gemilerine yardımla tamamlanan fiyatlara destekle pazarın ortak örgütlenmesine dayanır.

Bu bağlamda, tüketiciye "avantaj" tanınır, yani öncelikle tüketicinin ucuz mal alması sağlanmaya çalışılır ve buna göre ortak balıkçılık siyaseti balıkçıları uluslararası rekabette her türlü olanağı kullanarak mücadele etmeye götürmüş, balıkçılar bu amaçla sürekli daha iyi randımanlar peşinde koşarak daha çok avlanmaya yönelmişler, aşırı bir modernleşmeye gitmişlerdir (aşırı borçlanma ve iflas riskleriyle birlikte; birçok balıkçı, birçok tarımcı gibi, mesleğini bırakmak zorunda kalabilmiştir).

AT balıkçılık alanında hiçbir zaman mantıklı bir yönetim gösterememiş ve bazı üye devletlerin baskısıyla dar görüşlü, sosyal açıdan zararlı ve ekolojik bakımdan tahripkâr bir siyaset izlemiştir. 2003 ve 2004 yıllarında balıkçılık kotalarıyla ilgili olarak alınan kararlar doğru çıkmıştır ama bazı türlerin kaynaklarını korumak için yeterli gelmemiştir.

V. – Çevre

Başlangıç anlaşma metninde, AET içinde çevrenin korunmasıyla ilgili hiçbir düzenleme yoktu. Ekolojik kaygıların artmasıyla birlikte, 1973'ten sonra faaliyet programları hızlanır (altıncısı 2001-2010 yıllarını kapsar). 1986'dan başlayarak anlaşmalara daha zengin ilkeler ve mekanizmalar getirilmiş, uygulamalar gitgide daha fazla önem kazanmıştır.

1. Metinler. – AT'nin misyonu "kalıcı bir büyüme" ve "çevre kalitesi bağlamında yüksek bir koruma ve iyileştirme

düzeyi" sağlamaktır (AT anlaşması, madde 2). "Çevre siyaseti"ni "yatay bir siyaset" yapan, özellikle "kalıcı gelişme"yi (AT anlaşması, madde 6) sağlayabilmek amacıyla Topluluğun siyaset ve faaliyetlerinde çevre koruma gerekliliklerinin entegrasyonudur. Bu siyaset önlem ilkelerine ve önleyici faaliyetlere, düzeltme ilkesine, bu bağlamda kaynaklara öncelik tanınmasına, çevrenin korunmasına ve "kirleten öder" ilkesine dayanır.

Alanlara göre topluluk kararları nitelikli çoğunluk ya da oybirliğiyle alınır.

2. Enstrümanlar. – AB, faaliyetlerini, sadece üye devletlerin ulusal hukukları içinde hayata geçirmeleri gereken hukuksal kararlara göre yürütmez, aynı zamanda uluslararası anlaşmalara da (özellikle önleme tedbirleri ve deniz kirlenmesine karşı mücadeleyle ilgili olarak) katılarak –üye devletlerle birlikte– yürütür; AB içinde ama aynı zamanda komşu ülkelerde (Rusya gibi) doğanın korunması projelerine LIFE enstrümanıyla özel finansmanlar sağlar; bölgesel siyasetlere (Avrupa bölgesel gelişme fonu) ya da kırsal siyasetlere (Avrupa tarımsal oryantasyon ve güvence fonu) yönelik Avrupa fonlarından yararlanan projeleri "yönlendirerek", davetlerle ve somut önlemlerle "sürekli gelişme stratejisi" (Göteborg zirvesi, 2001) gibi programları benimseyerek.

3. Katılımcı demokrasinin gelişmesi. – AB, sonuçlarının aydınlatılması ve çevreyle ilgili bilgilere ulaşma koşullarının uyumlu hale getirilmesi amacıyla çevre projelerinin

değerlendirilmesiyle ilgili metinleri kabul ederek yurttaşların enformasyon ve katılımlarını desteklemiştir.

4. Önemli uygulamalar. – Birçok sektörde (nükleer faaliyetler dışında) uygulanan yönergeler ve mevzuatlar önemli gelişmelere yol açmıştır. Bunların ancak özetini verebiliyoruz.

1. Atıklar: Bütüncül bir yönerge (1991) artan atıkların devletlere çıkardığı sorunların, bunları kaynaklarında yok etmenin ve safdışı etme gerekliliğinin tümünü kapsar. Bu bağlamda, ulusal siyasetler çok büyük ölçüde AB düzeyinde alınan kararlardan etkilenmiştir.

2. Kimyasal ürünler: Bir yönerge meyve ve sebzelerde zararlı böcek ve bitkileri öldüren ilaçlarla ilgilidir. Komisyon 2003 yılında REACH adıyla tanınan ve insan sağlığını ve çevrenin korunmasını güçlendiren bir mevzuat önermiştir. Bu projeye sanayiciler şiddetle karşı çıkmıştır; bu sanayicilere göre, bu metin Avrupa kimyasının çıkarlarını korumaz, kabul edilmesi yurttaşları gözetmez ve Avrupa kimyasına büyük bir darbe indirir çünkü ithalatı engellemeyecektir.

3. Genetik olarak değiştirilen organizmalar: Önemli tartışmalara sahne olan bu alanda, AB, genetik olarak değiştirilen organizmaların kullanılması, bunların bilinçli olarak yayılması ve bu organizmaların özelliklerinin saptanmasını sağlayan ürünlerin etiketlenmesiyle ilgili yönergeleri kabul etmiştir.

4. Suların kirlenmesi: AB tatlı suların kalitesini iyileştirmeye yönelik ulusal politikaları sıkı biçimde belirlemiştir.

5. Hava kirliliği: AB sanayinin, konutların, motorlu araçların neden olduğu kirlenme kaynaklarını hedef alan ulusal siyasetleri belirlemiş ve az çok başarı elde etmiştir bu alanda.

6. Önemli sanayi riskleri: Seveso felaketinden sonra, bir yönerge, sanayicilerin ve devletlerin çeşitli faaliyet ve düzenlemelerinde ortaya çıkabilecek kazaları önlemek ve sonuçlarını sınırlamak amacıyla kurallar belirlemiştir.

7. Gürültü: Bir yönerge bu önemli felakete karşı mücadele siyasetlerinin önemli özelliklerini belirlemiştir.

8. Tarımsal kirlenmeler: Bir mevzuat gübre ve sağlık bitki ürünlerinin kullanımının kısıtlanmasını hedef alır; bir başkası "biyolojik" bir üründen yararlanma olanağı sağlayan koşulları belirler. Bu metinlerle birlikte çevreye yararlı sonuçları olabilecek ortak tarım siyasetinin yeniden yönlendirilmesiyle ilgili metinler yer alır.

9. Kalıcı gelişme: Bu önemli kavram yenilenebilir enerjilerin gelişmesiyle ilgili bir yönergeye esin kaynağı olmuştur ve bu yönerge 2010 yılında ulaşılacak amaçları belirlemiştir. Bu yönerge, iklim değişmesini yavaşlatmaya yönelik dünya çapında ilk anlaşma olan Kyoto Protokolü'nde yer alan amaçlara ulaşabilmek için sera etkili gazların sınırlanmasını hedef alır. 2005 yılında, AB, Kyoto Protokolü'nün son bulmasından sonra 2012'de başlayacak dönemle ilgili olarak kısıtlı önlemler –çünkü rakamlara vurulmuş angajmanlar yoktur bu bağlamda– almıştır.

Avrupa, yaşam ve yeryüzü üstündeki çok önemli sonuçlarıyla iklimlerin değişmesi perspektiflerini nispeten ciddi bir tavırla dikkate alan tek bölge gibi gözükmektedir.

5. Işıklar ve gölgeler. – Üye devletlerin tümünde AB'nin bazı çevre tehditlerine karşı korunmasıyla ilgili birçok kararının etkisi kesin olmuştur. Ama birçok alanda yeterli olma-

mış ve olumsuz durumları tersine çevirememiş, hatta çoğu zaman gerilemeyi durduramamıştır.

AB'nin çevre politikasının karşısında çeşitli tipte zorluklar vardır.

1. Konsey birçok "temel sorun"la ilgili olarak oybirliğiyle karar alır. Engelleyici bir faktördür bu.

2. Alınan önlemlerin çoğunda önemli bir kusur vardır: üye devletlere göre büyük farklılıklar gösteren sınırlı bir uygulama söz konusudur bu bağlamda. Avrupa normlarına saygılı olma konusunda hiçbir uluslararası araştırma yapılmamıştır. Adalet Divanı üye devletleri yükümlülüklerini yetine getirme konusunda gevşek davrandıkları için sık sık mahkûm etmiştir.

3. Niyetlerin tersine, ekolojik faaliyetler topluluğun temel siyasetlerine (ortak tarım siyaseti ve taşıma siyasetleri) entegre edilememiştir.

4. Çevre siyasetleri, bazı faaliyetler içinde fazla titiz olmayan ve dolayısıyla güçlü bir rekabetçiliğe sahip olduklarını düşünen başka ülkelerde sürdürülen faliyetler bağlamında handikaplar oluşturabilir. Günümüzde uygulandığı biçimiyle serbest dolaşım ekosferin dünya çapında korunması gerekliliklerine göre bir sapma oluşturur.

5. Üstünde gerçek anlamda kalıcı bir gelişme siyasetinin ve iklimsel altüst olmalara karşı mücadelenin kırılma riski taşıdığı belli başlı tehlike özellikle ABD'nin enerji ekonomilerine ve özellikle Çin ve Hindistan gibi bazı devletlerin büyük enerji tüketimlerine kesinlikle bağımlı olmalarıdır. AB insanlığın en büyük ikilemleriyle karşı karşıyadır: dünyanın geri kalan bölümünde çevreye verilen büyük zararları

önemli ölçüde yok etmeden bir rekabet içinde zayıflama riskiyle ekosistemlerin korunmasına bütünüyle katılmak ya da dünyanın bütün devletlerini mantıklı siyasetler yoluna çekmek; ama buna yetecek gücü yok gibi ve uluslararası sahnedeki zaafının bir sonucu gibi görünmektedir bu da.

VI. – Tüketicilerin korunması

Tüketicilerin korunması siyaseti AET içinde 1975 yılında tüketicilerin korunması ve bilgilendirilmesi programıyla başlamış ancak anlaşmalardaki yerini daha sonra alabilmiştir. Bugün, AB sağlığın korunmasına, güvenliğe ve tüketicilerin ekonomik çıkarlarına, bilgilenme haklarının gelişmesine, eğitime ve haklarını koruma bağlamında örgütlenmelerine katkıda bulunmaktadır" (madde 153). Sayıları çoğalmış olan yönergeler yoluyla özel faaliyet alanları için kararlar alınmıştır. Bu faaliyet alanları şunlardır:

1. Mal ve hizmet satın alanların dürüstçe bilgilendirilmeleri; etiketleme, fiyat bildirimi ve reklamla, özellikle yanıltıcı reklamla ilgili kurallar. Aynı anlayış içinde yönergeler ürünlerin güvenliği üstünde yoğunlaşmıştır.

2. Sözleşme yapan yurttaşların korunması. Mal satın alan kimsenin vazgeçme hakkının süresini belirleyen kurallar ve sözleşmelerde uyulması gereken çeşitli maddeler ve tüketim kredisi.

3. Haklarının korunması için adalete başvuran tüketicilerin hakları.

Birçok alanda tüketicilerin korunması sağlığın korunmasıyla atbaşı gider ve bu da 1997'den ve "deli dana" adı veri-

len krizden beri Komisyon hizmetlerinin genel bir "sağlık ve tüketicilerin korunması" yönetiminde bir araya getirilmesini doğrular.

VII. – Taşımalar

İlk başta ortak taşıma siyaseti öngörülür. AT uluslararası taşımacılıkta uygulanabilecek kurallar getirir; bu kurallar önceleri bir üye devlet bölgesine yönelik olarak ya da bir veya birçok üye devletin bölgesinde uygulanmıştır; bir üye devletin toprakları içinde yaşamayan taşımacıların ulusal taşımalara katılma koşulları; taşımaların güvenliğini iyileştirmeyi sağlayan önlemler ve öteki yararlı düzenlemeler (AT anlaşması, madde 71).

Bu düzenlemeler yirmi yıl süreyle uykuya yatırılmıştır. AT, iç pazarı oluşturmak için, 1987'den başlayarak global rekabeti iyileştirmek amacıyla ulusal pazarların yabancı taşımacılara açılmasını amaçlayan metinleri kabul etmiştir. Bunun dışında, ortak taşıma siyasetinin uygulamaları nispeten zayıftır:

- Çok yoğun bir cangıl oluşturan karayolu taşımacılığı alanında gerekli bir düzenleme olan sürücülerin çalışma koşullarının uyumlu bir hale getirilmesi ancak 2001 yılında başlamıştır.
- Demiryolu taşımacılığının sürekli ve kalıcı biçimde gerilemesi karşısında, Komisyon, korporatist çıkarlarla çatışan demiryollarının teknik uyumu talebinde bulunur; demiryolu taşımacılığının yeniden fethedilmesi kısa zamanda gerçekleşebilecek bir şey değildir.

- Denizyolları güvenliğini güçlendirmek ve kirlilik risklerini en aza indirgemek için önlemler ancak 2000 yılında alınabilmiştir ama bu alandan ekonomik çıkar sağlayanların güçlü muhalefetleri nedeniyle çok yetersizdir bunlar.
- Komisyonun daha hızlı uçuşlar sağlayabilmek amacıyla "tek bir hava yolu" oluşturmak için önerdiği iyileştirmeler korporatist çıkarlarla çatışmıştır.

Sonuç olarak, Avrupa'da enerji ekonomileri ve kalıcı gelişme açısından bakıldığında, optimal bir sistemin ortaya çıkışını destekleyebilecek taşımacılık alanında hiçbir entegre topluluk siyaseti gelişmemiştir. Komisyon 2001 yılında *2010 ufkunda Avrupa taşıma siyaseti: tercih zamanı* adlı bir beyaz kitap yayınlamıştır: demiryolu, deniz, ırmak taşımacılıkları, değişebilen taşımacılıklar, önemli ek altyapılar gerçekleştirmek, rekabet dengesizliklerini ortadan kaldırmak amacıyla mazot vergilerini düzenleme lehinde iradeci siyasetler sayesinde taşımaların dağılımını yeniden dengeleme önerisi. Geriye, Konseyin, ortak taşıma siyasetinin gerçek bir atılım yapıp yapamayacağını bilmesi kalmıştır. 2006 yılında durum böyle gözükmemektedir.

VIII. – Trans-Avrupa ağları

AT anlaşmasına göre (madde 154), yurttaşlara ve ekonomi operatörlerine iç sınırları olmayan bir alanın sağlayabileceği avantajlardan tam anlamıyla yararlanmalarını sağlaya-

bilmek için, AT, taşımacılık, telekomünikasyon ve enerjinin altyapı sektörlerinde Trans-Avrupa ağlarının oluşturulmasına ve geliştirilmesine katkıda bulunur. Yeterli yatırım yapılmadığından ulusal ağların kendi içlerinde bağlantı sağlayabilmeleri ve etkin olabilmeleri yavaş gelişmektedir.

IX. Araştırma ve teknolojik gelişme (ATG) ve uzam

"Topluluğun amacı Topluluk sanayisinin bilimsel ve teknolojik temellerini güçlendirmek ve uluslararası rekabetçiliğinin gelişmesini desteklemek, mevcut anlaşmanın öteki bölümleri için gerekli araştırma faaliyetlerini teşvik etmektir. Bu amaçlarla, Topluluk, bünyesi içinde küçük ve orta boy olanları da dahil olmak üzere bütün işletmeleri, araştırma ve nitelikli teknolojik gelişme çabalarında araştırma merkezlerini ve üniversiteleri destekler; işbirliği çabalarını destekler" (AT anlaşması, madde 163).

Ortak bir araştırma siyaseti yoktur: AT devletlerdeki işletmelerle ilgili tamamlayıcı faaliyetleri sürdürür ve araştırma, yaygınlaştırma ve sonuçların değerlendirilmesi programları içinde işbirliğini destekler, araştırmacıları formasyona ve hareketliliğe davet eder. ATG ve AT'nin çerçeve-programlarla ifade edilen tamamlayıcı siyaseti (17.5 milyar avroyla 6.'sı 2002-2006 dönemiyle ilgilidir) tematik öncelikler üstünde yoğunlaşmıştır.

Kredilerde her zaman kısıtlamalara gidilmiştir (bütçenin yüzde 4'üyle AT'nin ikincil alanıdır) ve gerçek bir Avrupa

araştırma alanının oluşması her zaman sayısız engelle karşılaşmıştır: ücretlendirmeler (beyin göçü), bürokrasi (araştırmacıların hareketliliklerinin engellenmesi), birçok üniversitenin himayeci tavrı.

Bir araştırma komiseri, M. P. Busquin, araştırmaya yeterli finansman ayrılmamasını, tüm finansmanların Avrupa'da toplanmasını[6] ve bilimsel gerileme sarmalını ifşa etmiştir. Altıncı araştırma çerçeve-programı vesilesiyle, araçların yoğunlaştırılması, ulusal siyasetlerin daha iyi örgütlenmesi, araştırmacıların daha iyi hareket edebilmeleri için beyin göçünün önlenmesi, Avrupa'da araştırma ve teknolojinin çekicilikten yoksun olmasına çare bulmak, araştırma Avrupa'sının gerilemesinin engellenmesi için önlemler alınmasını önermiştir. Gerçek bir "Avrupa araştırma alanı" oluşturabilmek için devletler arasındaki bölünmeleri kaldırarak Avrupa ağlarının ve Avrupa araştırma kutuplarının mutlaka kurulması gereklidir. Komisyon, bu amaçla, 7. programa (2007-2013) 72 milyar avro ayrılmasını ve bir "Avrupa araştırma konseyi"nin bilimsel "yetkinlikleri" kriterlerine göre Avrupa laboratuvarlarını doğrudan finanse etme sorumluluğunu yüklenmesini istemiştir. Gerçek anlamda uluslararası temele dayanan (ama AB bir devlet değildir) bir araştırma ve geliştirme atılımı olmadığından ABD karşısında bir gerileme hızlanacaktır. Bununla birlikte, bu araştırma ekonomik faaliyetlerin sürdürülmesi, dolayısıyla uygun bir istihdam düzeyi tutturulabilmesi için gereklidir.

6) 2000 yılında, AT'de brüt gelirin yüzde 1.8'i araştırmaya ayrılmıştır; bu rakam 1990'da yüzde 1.9'dur; aynı rakam ABD'de yüzde 2.7 ve Japonya'da yüzde 3.1'dir.

X. – Enerji

Toplumlarımızın işleyişinin esas alanı olan enerjiyle ilgili hiçbir düzenleme yoktur. AT'nin bu alanlara destekleri, AKÇT anlaşması dışında, iç pazar, rekabet, taşıma, Trans-Avrupa ağları ve çevre konusunda AT anlaşmasıyla ilgili düzenlemelere dayanır. Anayasa projesi bu boşluğu doldurmuş, o zamana kadar gerçekleşmiş çalışmalara belirtik bir temel kazandırmış ve şu düzenlemeyi getirmiştir: enerji alanında Birlik siyasetinin hedefi şudur:

"– Enerji pazarının işleyişini sağlamak.
"– Birlik içinde sağlanması gereken enerjiyi güvence altına almak.
"– Enerji etkinliğini, enerji ekonomilerini, yeni ve yenilenebilir enerjilerin gelişmesini teşvik etmek."

Enerji "krizleri"ne, Avrupa'da enerji bağımlılığı ve iklimin hızla ısınmasına rağmen, üye devletler topluluk siyasetine bağlı ya da onun dışında bir enerji siyaseti istememişlerdir kesinlikle. AB esas olarak pazarların "liberalleşmesi" görünümü altında bir elektrik ve gaz iç pazarı yaratmak için müdahil olmuştur. Fransa'da EDF ve GDF yapılarının ve işleyişinin değişmesini sağlayan budur.

Bir yönerge toplam enerji tüketiminde yenilenebilir enerjilerin (hidrolik, rüzgâr, güneş, jeotermik) payını iki katına çıkaracak olan farklı ulusal uygulamaları bir çerçeveye oturtur (1997'de yüzde 6, 2010'da ise yüzde 12).

Komisyon 2002 yılında "enerjiden yararlanma güvenliği" üstüne bir "yeşil kitap" aracılığıyla bir tartışma başlatmak

istemiştir.[7] "Birliğin acilen tutarlı bir enerji stratejisi geliştirmesi gerekiyor,"[8] demiştir eski bir Hollandalı bakan. 2005 yılı sonundaki Rus gazı krizine rağmen hayata geçememiştir bu düşünce. Birlik de üyeleri de böyle bir iradeyi gösterememişlerdir. 2006 yılı başında, Almanya, Brüksel zirvesinde (Mart) Birliğe yeni yetkiler tanınmasını kabul etmediğini bildirdiğinde çarpıcı bir biçimde gündeme gelmiştir söz konusu düşünce.

7) Communautés européennes, "Energie, Maîtrisons notre dépendance", 2002.

8) B. Bot, La politique énérgétique, clé de la Constitution européenne, *Le Monde*, 17 Mart 2005.

VII. Bölüm

AB'NİN İKİNCİL ROL OYNADIĞI ALANLAR

Anayasa projesi "Birliğin bir destek, koordinasyon ya da tamamlayıcılık faaliyeti sürdürmeye karar verebileceği alanlar" başlığıyla bir bölüm açarak güncel metinlerin karmaşık durumunu belirginleştirmişti. Bir yandan da AB anlaşmasında açık seçik biçimde yer almayan destek alanlarını belirlemişti. Biz bunları anayasa metninin sunduğu düzen içinde yineleyeceğiz.

I. – Genel sağlık

AB anlaşmasının (madde 152) içerdiği bazı düzenlemelere göre, AT, devletlerin etkinliğini işbirliklerini güçlendirerek tamamlar. Ulusal sağlık politikalarında sonuçlar pek belli değildir.

II. – Sanayi

AB anlaşmasındaki (madde 157) bazı düzenlemelere göre, sanayi alanında AT'nin faaliyetleri dolaylıdır ama her ülkede aynıdır bu.

Avrupa sanayilerinin gerilemesi devletlerin çok pasif bir biçimde katlandıkları bir yıkımdır; sadece bir bilinç ve mevcut olmayan uluslararası siyasetler bu bakışı değiştirebilir. Atom enerjisi alanında Euratom siyaseti geliştirilememiştir. AKÇT çerçevesi içinde kömür ve çelik alanında aktif siyasetler geliştirilmiştir. Bunlar önce yeniden yapılandırma ve gelişme, daha sonra dış ülkelerden gelen ucuz ürünler karşısında prodüktivite ve durgunluk siyasetleridir. Öteki alanlarda hiçbir uluslarüstü devletçilik devreye sokulmamıştır.

Ama devir çok değişmiştir ve sektörel bazda siyasetler terk edilmiştir. Yirmibirinci yüzyıl başında, sadece, gelecekte, uydu aracılığıyla ve 28 devlet arasında önemli bir ekonomik rol oynayabilecek Avrupa yolculuk sistemi Galileo gerçekten iddialı bir teknolojik program oluşturmaktadır. Bunu sivil bir rolle sınırlandırmak zordur. Genel olarak bakıldığında bir sanayi sistemi çok farklı biçimde koordine edilmiş etkinliklerin (araştırmalar, sanayide araştırmaların yaygınlaştırılması, kamu fonları ve özel fonlar evliliği, bazı rekabet kurallarının tersine gerçekleşen ittifaklar vb.) bir sonucu olduğundan, Avrupa sınırlarında bir bilinçlenme, henüz mevcut olmayan ve Anayasa bağlamında başarısızlığın köstekIemeye devam edeceği iradelerin birleşmesi gereklidir.

Avrupa'da her sanayi siyasetinin şu aşamalardan geçmesi gerekir:

- Birçok ülke ekibinin entegrasyonuyla bir Avrupa araştırma alanının güçlendirilmesi.
- Yenilenmeye dönük sanayilerin araştırma-geliştirmesiyle üniversite araştırmalarının birleşmesi.
- Devlet yardımlarını ve nispeten saydam pazar kurallarını birleştirmek amacıyla AT yardımlarının felsefesinde değişiklikler yapmak.
- Avro, finans pazarları, maliye, ortak ticaret siyaseti alanında aktif siyasetler.

Nihayet, Birliğin genel satın alma arzlarının AB dışında temel sanayilerin ve karar merkezlerinin özelliklerini aktaran önemli sektörlerde hakimiyetini sürdürmesine yarayacak ortak bir siyaseti de yoktur.

III. – Kültür

Aşağıdaki bildiriden hareketle, "Topluluk ulusal ve bölgesel farklılıklara saygı içinde üye devletlerin kültürlerinin gelişmesine katkıda bulunur, bir yandan da ortak kültürel mirası ortaya çıkarır" (AT anlaşması, madde151); anlaşmalar, özellikle Topluluk faaliyetlerinin amacının üye devletler arasında işbirliğini desteklemek ve gerektiğinde eylemlerini tamamlamak olduğunu belirtir.

Kültürün çeşitli özellikleriyle Avrupa'nın inşası için ne kadar önemli olduğu konusunda bir yığın bildiri yayımlan-

mış olsa da, AT'nin kültüre ayırdığı bütçe son derece sınırlıdır. AT'nin kültür politikası ulusal ve yerel kültürleri geliştirmeye ve ülkeler arasındaki ilişkileri desteklemeye yöneliktir. Medya (sinema) ve kültür 2000 (öteki sanatlar) programlarının amaçları bunlardır. Tarihsel mirasın korunması da kimi zaman Avrupa Bölgesel Gelişme Fonu'ndan yararlanır.

Konsey uzun zamandan beri kültürel ve görsel-işitsel servislerin uluslararası ticareti alanında uluslararası anlaşmalarla ilgili kararları oybirliğiyle almaktadır.

"Kültür Avrupası Toplantıları"nda (Mayıs 2005) Başkan Barroso şunları söylemiştir: "Kültürel boyut bürokratik bir yapıyı kabul ettirmek ya da siyasal bir eksikliği dengelemek için bir tür cephe güzelleştirmesi değildir. Tersine, Avrupa'nın inşasının temel bir unsurudur ve bu alanda başarı için bir koşuldur." Ama bu toplantılarda bulunan bir gazeteci söylem ve gerçekler arasındaki çelişkiye dikkat çekiyordu: "Avrupa kusurlarını analiz ederken ve her zaman olduğu gibi eserlerinden hoşnut olmazken Amerikalılar'ın hiçbir sıkıntıları yok bu konuda: Avrupa televizyonlarında yayınlanan fiksiyonların yüzde 50'si Amerikan yapıtları, dünyada en çok çevrilen 10 yazardan 9'u İngiliz diliyle yazan yazarlardır ve bütün dünyada satılan sinema yerlerinin yüzde 85'ini Hollywood ürünleri olan filmler tutuyor. "Made in USA" filmleri pazar payının ortalaması 2004 yılında Avrupa'da yüzde 71.8'in üstüne çıkmıştır. Şunu da ekleyelim ki, bu hegemonya, her yıl, bütün alanlarda, sinemayı, plastik sanatları, edebiyatı güçlendirmektedir. Bütün bu örnek rakamların hiçbir önemi yoktur: Avrupa düzeyinde kültürün

finansal payının az olduğunu kabul etmek gerekir: vasat, değişken bir düzenleme düzeyinde."[1]

IV. – Eğitim, mesleki formasyon ve gençlik

Anayasa metninde "gençlik" başlığı altında hiçbir düzenleme yoksa da eğitim ve mesleki formasyon konuları doğrudan ele alınmaktadır.

1. Eğitim. – 149. madde özellikle şöyle bir düzenleme getirmiştir: "Topluluk nitelikli bir eğitimin gelişmesine katkıda bulunur, bu amaçla üye devletler arasında işbirliğini destekler ve gerektiğinde eğitim ve eğitim sisteminin örgütlenmesi, kültürel ve dilsel farklılıkları konusunda üye devletlerin sorumluluklarına tam bir saygı içinde onların faaliyetlerini destekler ve tamamlar."

AT özellikle Erasmus programı burslarıyla uyumlu bir örgütlenme içinde olan Avrupa üniversite öğrencilerinin hareketliliğini desteklemiştir.

2. Mesleki formasyon. – AT anlaşma metninin 150 maddesinde özellikle şu düzenleme yer alır: "Topluluk bir mesleki formasyon siyasetini hayata geçirir ve bu formasyon üye devletlerin faaliyetlerini destekler ve tamamlar, öte yandan, mesleki formasyonun içeriği ve örgütlenmesi bağlamın-

1) N. Vusler, Le 0,12% culturel européen, *Le Monde*, 11 Mayıs 2005.

da üye devletlerin sorumluluklarına tam anlamıyla saygılı olur."

Bu alandaki uygulamaların yansımaları zayıftır.

V. – Öteki alanlar

AT metinlerde açıkça yer almayan ve anayasa projesinin gösterdiği alanlarda belli bir rol oynar. Şu alanlar söz konusudur bu bağlamda: turizm, spor, sivil koruma ve idari işbirliği.

VIII. Bölüm

AVRUPA: ÖZGÜRLÜK, GÜVENLİK VE ADALET ALANI

1992'de, Maastricht'te, AB anlaşmasında, "adalet ve içişleri" başlığıyla bazı düzenlemeler yer almıştır. Bunlar AB üyesi devletler arasında uluslararası ve klasik işbirliği mekanizmasını düzenler ve sadece anlaşmaya imza atmış devletleri bağlayan uluslararası anlaşmalar çerçevesi içinde hareket ederler.

Bu alanda iki uygulamadan söz edilebilir:

- Schengen Anlaşması'na imza atan devletler, kendi topraklarında insanların serbest dolaşımını kabul etmişlerdir (yolcular bir ülkeden başka bir ülkeye geçerken kimlik belgesi göstermek zorunda değildirler artık) ve dış sınırlarında insan akışının denetlenmesini örgütlemişlerdir. Bu anlaşma içinde gittikçe daha çok sayıda üye devlet yer almaya başlamıştır ancak bütün AB ülkeleri bu anlaşma içinde yer almamıştır.
- Avrupa polis işbirliği ofisi Europol.

Amsterdam Anlaşması eski düzenlemeleri değiştirmiş ve "ceza konusunda adliye ve polis işbirliği" düzenini getirmiştir.

2006 yılında durum şudur:

- AT anlaşmasında bir yandan "vize, sığınma, göç ve insanların serbest dolaşımına bağlı başka siyasetler vardır".
- Öte yandan, AB anlaşması "ceza konusunda adliye ve polis işbirliğine yönelik düzenlemeler içerir ve bunlar AB'nin bugünkü üçüncü ayağını oluştururlar; bu üçüncü ayak "adalet ve içişleri" bütünlüğünden oldukça farklıdır, çünkü belli sayıda bazı alan Amsterdam'da "uluslararası" alandan "topluluk" alanına geçmiştir.

I. – Sınırlarda denetimler, sığınma, göç

AB anlaşmasına (madde 61) göre, aşamalı olarak bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanını hayata geçirebilmek amacıyla, "Konsey 1 Mayıs 1999'dan geçerli olmak üzere bir program belirlemiştir ve bu program içinde dış sınırlarda, sığınma ve göç olaylarını denetleme bağlamında çeşitli önlemler alınmıştır". Tampere Avrupa Konseyi (1999) bu amaçları belirlemişti: sığınma hakkıyla ilgili olarak bir Avrupa düzenlemesini sağlamak ve göç konusunda ulusal siyasetleri yakınlaştırmak. Uygulamaların bilançosu oldukça zayıftır, çünkü üye devletler –bu konudaki açık çıkarlarına rağmen– ortak kuralları kabul etmekte çekimser kalmışlardır. Dolayısıyla, topluluğu benimseme, topluluk özellikleriyle

özdeşleşme zayıf olmuş, mevzuat ve ulusal pratikler ülkeden ülkeye büyük farklılıklar göstermiştir.

11 Eylül 2001 saldırıları güvenlik faaliyetlerini ve sığınmacılarla ilgili kaygıları artırmış gözüküyor. Brüksel Konseyi (2004) sığınma, göç sorunlarıyla ilgili sorunları bir bütün içinde "topluluğa" katmaya karar vermiş ve bu bağlamda anayasanın kabul edilmesi perspektifi içinde Lahey programını benimsemiştir.

Tampere'den sonra AT bazı siyasetleri uyumlu hale getirmiş, topluluk metinlerini devletlerin minimalist pozisyonlarına kadar uzatmıştır. Ama 2006 yılında sığınma hakkı için, göçmenlerin giriş ve oturma hakkı, vize ve de gizli göçe karşı mücadele konusunda ortak bir Avrupa rejimi yoktur. Ayrıca, topluluk yapısı kararların çoğu zaman sadece birkaç devlet tarafından alınması dolayısıyla hem karmaşıklaşmış hem de zayıflamıştır (sözgelimi, dört devlet yasadışı durumlarda yabancıların uçaklarla sınırdışı edilmelerini örgütler). Ve yasal göçle ilgili olarak hiçbir ortak ve örgütlü siyaset söz konusu değildir.

Brüksel Avrupa Konseyi (2004) yıllara yayılan ve 2010 yılında ortak bir sığınma hakkı düzeni getirecek olan yeni bir program tanımlamıştır ve bu alanda sınırların denetlenmesiyle ilgili ekipler oluşturulacak, öte yandan, mutlaka gerekli, ortak bir yasal göç politikası saptanacaktır.

Görüldüğü gibi, nüfusu yaşlanan ve göçmenler ve sığınmacılara çekici gelen bir kıta için, önemli alanlarda ortak amaçları olan bir siyasetin benimsenmesi çok zordur; yıllar geçip giderken AB bünyesinde ekonomik göç ve sığınma konularında hiçbir önemli karar alınamamaktadır. Anayasa

metni (madde III, 265) AB'nin "dış sınırların yönetimi için entegre bir sistemi aşamalı olarak devreye sokmasını" öngörmüştür ve komisyon 2002 yılında "AB'yi her türlü dış tehdide karşı korumak amacıyla" bu yönde dikkate alınmayan öneriler getirmiştir; hatta bir Avrupa sınır koruma birliği oluşturulması tasarlanmış ama hayata geçmemiştir bu düşünce.

Anayasa metni "ortak siyasetler" de öngörmüştür: "sığınma konusunda geçici ve ihtiyati bir koruma, uluslararası bir korumayı gerektiren ülke vatandaşlarına geçerli bir statü sunma ve ilkelerine saygı gösterilmesini sağlama, reddetme ilkelerine saygı gösterilmesini sağlama (madde III, 266); göç konusunda, her evrede, göçmen dalgalarının etkin biçimde yönetilmesini sağlamaya yönelik önlemler, göç etmek isteyen ülke vadandaşlarına eşit muamele, yasal olmayan göçler için önlem alma, insanların sömürülmesine ve istismar edilmesine karşı önlemler ve bu uygulamalara karşı güçlü bir mücadele (madde III, 267). Parlamentonun ortak kararının gücü ve Konseyde nitelikli oy çokluğu mevzuatı da yaygınlaştırılmıştır.

II. – Sivil dünyada adli işbirliği

Sivil konular amaçlar bağlamında sınırötesi etkiler yaptığından, AB bir adli işbirliğinin temellerini atmıştır; bu bağlamda şu amaçlar gözetilmiştir:

– İyileştirmek ve basitleştirmek: adli ve adli olmayan eylemlerin içerikleri ve anlamları; kanıt toplama konusunda

işbirliği; sivil ve ticari alanlarda kararların tanınması ve uygulanması.

- Üye devletler arasında yasa ve yetki çatışmalarını gidermek.
- Sivil mevzuatların düzenli biçimde işlemesinin önündeki engelleri kaldırmak.

Bu program gelişmektedir ama bu bağlamda sağlanan iyileşmeler medyaya yansımamaktadır.

III. – Cezai alanda polis ve adliye işbirliği

AB metni (madde 29) su düzenlemeyi getirmiştir: "AB'nin amacı yurttaşlara özgürlük, güvenlik ve adalet alanında yüksek bir koruma düzeyi sağlamak, ırkçılık ve yabancı düşmanlıklarını engelleyerek ve bu olgulara karşı mücadele ederek, ceza gerektiren olaylarla ilgili olarak polis ve adliye işbirliği alanında üye devletler arasında ortak faaliyetleri geliştirmektir." Bu amaçların gerçekleşmesi için şunlar gereklidir:

- Üye devletler içinde polis, gümrük görevlileri ve öteki yetkililer arasında doğrudan ve Avrupa Polis Ofisi (Europol) aracılığıyla daha sıkı bir işbirliği gerçekleştirmek.
- Eurojust aracılığıyla üye devletlerin adli makamları ve öteki yetkili otoriteleri arasında daha sıkı bir işbirliği.
- İhtiyaç halinde üye devletlerin ceza hukuklarında bir yakınlaşma.

AB içinde yakınlaşmalar yavaş olmuştur, buna karşılık, iç sınırlarda insanların denetlenmeden serbest dolaştıkları (Britanya, İrlanda dışında) toplulukla ilgili bir alan oluşturulması bu alanlarda etkin olan suçluların hukukun "ölü noktaları"ndan yararlanmamaları ve takibatlardan kaçamamaları için uygulanan yasaya benzer bir yasanın uygulanması gerekir.

Bu bağlamda belli bazı ilerlemeler kaydedilmiştir:

1. 1992'de kurulan Europol 500 kişiden oluşan uluslararası bir gruptur ve yetkileri sınırlıdır. Örgüt ulusal polisler arasında bilgi alışverişinde bulunur ama tutuklamaları sadece ulusal polisler yapabilir. Operasyonel bir güç değildir bu ve ABD'deki FBI'ya benzer bir Avrupa polisi söz konusu değildir kesinlikle. Bu, basit veri tabanı örgütlü suçla mücadele edebilmesi için AB'ye gerekli örgütün bir unsurunu oluşturur sadece.

2. 2001'de kurulan Eurojust "örgütlü suça karşı adli işbirliği Avrupa birimi"dir. Çeşitli üye devletlerin yüksek görevlilerinin etkinliklerine sınırlı bir yardımdır bu. Bu alanda görevli bir Fransız'a göre, Eurojust bir denetim kulesidir: "Yazık ki, çoğu zaman uyuşturucu, uluslararası fuhuş ticareti, yasadışı göç ya da terörizme karşı mücadelede ulusal güçsüzlüklerin gözlendiği bir yer olan (...) Eurojust soruşturma koordinatörü rolünü oynayamamaktadır henüz ve soruşturma yapabilecek kadar bir gücü yoktur." Ve: "Bu nedenle, adli personel bir Avrupa adliyesini devreye sokabilecek, Eurojust ve Europol'ün yetkilerini genişleten, operasyonel işbirliğini destekleyen anayasa projesinden dolayı mutlu-

dur."[1] Bütün bunların gerçekleşebilmesi için biraz daha beklemek gerekiyor.

3. Avrupa tutuklama kararı 2004'ten bu yana yabancı suçlunun iade edilmesi mevzuatının yerini tutmaktadır ve bu durum üye devletler arasında aranan şahısların teslim edilmesinde daha hızlı hareket edebilme olanağı sağlamaktadır. Ancak bütün devletlerin bu mevzuata uymaları gerekmektedir.

Ama üye devletler 2005 yılında Komisyon tarafından önerilen Avrupa adli sicilinin çekirdeğini oluşturan Avrupa endeksi projesini kabul etmemişlerdir. Bu, Avrupa hukuklarıyla yakınlaştırılabilecek zorluklar içinde özel bir durumdur sadece.

1) J. P. Stroobauts, Eurojust, tour de contrôle et embryon de parquet européen, *Le Monde*, 10 Mayıs 2003.

DÖRDÜNCÜ KISIM

BİRLİĞİN DIŞ ETKİNLİKLERİ

Anayasa gelişmekte olan bu alanı çok büyük ölçüde aydınlatmış ve felsefi bir ifadeyle[1] "donatmıştır"; bu felsefi ifade topluluk kurallarıyla (oybirliğiyle alınmayan kararlarla

1) Madde III-292. Genel uygulamayla ilgili düzenlemeler:

1. AB'nin uluslararası sahnedeki etkinlikleri, kuruluşuna, gelişmesine ve gelişmesine öncülük eden ve dünyanın geri kalan bölümünde hayata geçirmeye çalıştığı ilkelere dayanır: demokrasi, hukuk devleti, evrensellik ve insan haklarının ve temel özgürlüklerinin bölünmezliği, insan onuruna saygı, eşitlik ve dayanışma ilkeleri, BM şartı ilkelerine ve uluslararası hukuk ilkelerine saygı.

AB ilişkileri geliştirmeye çalışmaktadır ve kendi dışında öncelikle kendi ilkelerini paylaşan ülkelerle, uluslararası, bölgesel ya da dünyasal örgütlerle güçlü ortaklıklar kurmak peşindedir. Özellikle BM çerçevesi içinde ortak sorunlara çok yanlı çözümler getirmeye çalışmaktadır.

2. AB ortak siyasetler ve eylemler tanımlar ve uygular, uluslararası ilişkilerin tüm alanlarında yüksek düzeyde bir işbirliği sağlamaya çalışır. Bu bağlamda şu amaçlara yönelmiştir:

a) Değerlerini, temel çıkarlarını, güvenliğini, bağımsızlığını ve bütünlüğünü korumak.

b) Demokrasiyi, hukuk devletini, insan haklarını ve uluslararası hukuk ilkelerini güçlendirmek.

c) BM şartı amaç ve ilkelerine ve Helsinki nihai senedi ilkelerine ve Paris şartı amaçlarına uygun bir biçimde, dış sınırlarla da ilgili olarak barışı korumak, çatışmaları engellemek ve uluslararası güvenliği güçlendirmek.

birlikte) ve oybirliğine dayalı hükümetlerarası mekanizmalarla ilgili olarak (bununla birlikte, bazı istisnalarla birlikte) farklı bir bütünlüğe bir tutarlılık verebilir. Ayrıca, AB'nin farklı dış etkinlik alanları arasında bir tutarlılık sağlar.[2]

d) Esasen yoksulluğa son vermek amacıyla gelişmekte olan ülkelerde ekonomik, sosyal ve çevresel düzlemde kalıcı gelişmeyi desteklemek.

e) Uluslararası ticaretin önündeki engellerin tedricen kaldırılması da dahil olmak üzere bütün ülkelerin dünya ekonomisine katılmasını teşvik etmek.

f) Çevre kalitesini korumak ve iyileştirmek amacıyla uluslararası koşulların geliştirilmesine katkıda bulunmak ve kalıcı bir gelişmeyi güvence altına alabilmek için dünya doğal kaynaklarını kalıcı bir biçimde yönetmek.

g) Doğal ya da insani kökenli felaketlerle yüz yüze gelmiş halklara, bölgelere ve ülkelere yardım etmek.

h) Güçlü, çok yanlı bir işbirliğine ve dünyanın iyi yönetilmesine dayanan uluslararası bir sistemi hayata geçirmek.

[...]

2) Madde III-293:

1. Avrupa Konseyi III-292. maddede yer alan ilkeler ve amaçlar temelinde AB'nin ilgi alanlarını ve stratejik hedeflerini saptamıştır.

Avrupa Konseyi'nin AB'nin ilgi alanları ve stratejik hedefleriyle ilgili kararları dış politika ve ortak güvenlik ve AB'nin dış etkinliklerine bağlı öteki alanlarla ilgilidir. AB'nin bir ülke ya da bir bölgeyle ilişkileri üstünde yoğunlaşabilirler ya da kuramsal bir yaklaşım söz konusu olabilir bu bağlamda. Bunların sürelerini, AB ve üye devletlerin sağlayabilecekleri olanakları belirlerler.

IX. Bölüm

TOPLULUK VE TOPLULUĞUN DIŞINDAKİ DÜNYA

I. – Ortak ticaret siyaseti (OTS)

Üye devletler "gümrük birliği" içinde yer alırlar; bütün mallar için, kendi aralarında ithalat ve ihracatta gümrük vergileri ve eşdeğer tüm öteki vergiler yasaktır. Öteki ülkelerle ilişkilerde gümrük tarifesi ortaktır.

OTS'nin uygulama alanı belirsizdir ve AB'nin yetkisi üye devletler arasında paylaşılmıştır ve bu durum karışıklıklara yol açar. Bununla birlikte, en uzlaşmaz kesimi için, AB'nin bütüncül bir yetkisi söz konusudur. Tüm uluslararası ticari etkinliklerde Komisyon Konseye öneriler getirir ve Konsey de Komisyonu Konseyin yöneltebileceği yönergeler çerçevesinde AT adına görüşmeler yapmaya yetkilendirir. Konsey görüşmelerini nitelikli çoğunluk oyuyla sonuçlandırır. Dolayısıyla, tüm uluslararası görüşmelerin sonuçlanabilmesi için üye devletlerin çıkarlarının uyumlu olması gerekir.

Ticari ilişkilerin belli bir "dürüstlük" çerçevesi içinde sürdürülmesi üzere AB'nin yararlanabileceği iki yol vardır:

- Bir yandan, Avrupa sanayisinin zararına olabilecek durumlarda, adil ölçülerde bir rekabet getireceği varsayılan dengeleyici haklar getirme olanağı veren bir antidamping enstrümanını devreye sokmuştur. Bunu neredeyse hiç kullanmaz.[1]
- Öte yandan, AT, DTC içinde var olan anlaşmazlıkların giderilmesi mekanizması sayesinde savunur kendini.[2]

AT, sık sık iddia edildiği gibi, dünyanın "en büyük ticari gücü" müdür? Hiç kuşkusuz, AT'nin uluslararası ticaretteki payı onu uzun süre en büyük alıcı, satıcı ve hizmet sağlayıcı durumuna getirmiştir (dünya ticaretinin yaklaşık altıda biri). Ama OTS bir zamanlar iç pazar oluşmasını tamamlayıcı en önemli enstrümanlardan biri olmuş ve bütüncül bir ekonomik gelişmeyi desteklemiş, bu arada dış rekabet alanlarında da değişimler (yeteri kadar hareketlendiricidir ama

1) Antidamping vergileri Nisan 2006'da bazı Çin ayakkabılarına uygulanmıştır.

2) Böylece, AT, özellikle vergi cenneti dış ülkelerde yerleşmiş ve yabancı pazarlara, özellikle AT'ye daha kolay girebilmek için önemli vergi avantajlarıyla mal satın alan şirketler olan "Foreign Sales Corporation" mevzuatında yapılan haksız uygulamalara karşı çıkmıştır. Bu mevzuat 1999'da DTC'nin kurallarına aykırı bulunmuş ama ABD başka bir haksız rekabet biçimini devreye sokmuştur. DTC'nin anlaşmazlıkları giderme sistemi, öte yandan, ABD'nin tüketicilerin sağlıklarının söz konusu olduğu hormonlu et ithaline karşı Avrupa ambargosuna misilleme bağlamında AT'ye empoze ettiği ticari yaptırımlarla ilgili olarak da kusurludur.

aşılmış yapıları kısa sürede yok edecek kadar değil) gerçekleştirmiştir. Bu konuda bugün için aynı şeyi söylemek mümkün değildir.

Dünyada sürekli gelişen serbest-değişim özellikle yetkilerin AB ve üye devletler arasında paylaşılmasıyla ve işlevlerin AB organları arasında paylaştırılmasının öteki ülkelerle ilişkilerde çok etkin olmasına izin vermemesiyle OTS bünyesinde önemli sonuçlar doğurmuştur.

Dış ortak tarife yavaş yavaş çok aşağı inmiştir. Ayrıca, bazı "gümrük pozisyonları"nı "tazmin etmek" için ödünlemeler getirilmiştir. Uzun süre gevelenen AB'nin bir korumacılık kalesi olduğu fikrinin amacı, OTS'nin dağılmasını hızlandırabilmek için suçlamaktı onu. Küreselleşme AB üyesi devletlerin onayıyla gerçekleşmiştir. Avrupa pazarı uluslararası ticaret etkinlikleriyle dünyanın ithalata en açık pazarlarından biri olmuştur ve sanayi ürünlerinin ortalama korunma düzeyi çok az bazı yükselme oranlarıyla yüzde 3 olduğundan bu nitelemeyi hak etmezler.

Böylelikle, ilk başta açık seçik biçimde ifade edilen "topluluk tercihi" zayıflamıştır. AB tam anlamıyla oturmadan küreselleşme içinde erimiştir büyük ölçüde ve şirketlerin çapraz denetimleri de aynı rolü oynamıştır.

Aynı nedenlerle bazı ülkelere tanınan "bölgesel" tercihlerin önemi de gitgide azalmıştır:

- Bugün sayıları 78 olan, Afrika'nın, Karayipler'in ve Pasifik'in az gelişmiş devletleri için kullanılmıştır bu tercihler; onları az gelişmişliklerinden kurtarabilmek için yeterli olmamıştır bu tercihler hiçbir zaman ve bu ülkeler

AB de dahil olmak üzere uluslararası pazarlarda marjinal kalmışlardır her zaman;
- ayrıca, bir iyi komşuluk siyaseti çerçevesi içinde Akdeniz havzası devletleri de yararlanmışlardır bu tercihlerden.

AB'nin dünya fiyat dalgalanmalarından uzak durarak öncelikle kendi pazarlarına tarım ürünleri akıtmasını sağlamaya yönelik bir sistem olan OTS'ye baştan beri korumacılık suçlaması getirilmiştir ve AB'nin istediği de buydu kesinlikle; ancak, 1993'te Uruguay'la yapılan ticari görüşmeler çevriminden sonra büyük bir darbe yemiştir. Dış koruma mekanizmaları büyük ölçüde azalmıştır ve bu dağılmalar OTS'de derin dönüşümlere yol açmıştır.

Dünya çapında, genel serbest değişimin derinleştirilmesi amacına yönelik uluslararası müzakereler bundan böyle gitgide uluslararası yatırımlarda ve fikri mülkiyet haklarında yoğunlaşmaktadır. Bu alanda, AB, daha önce söylediğimiz gibi, bir Avrupa devleti olmamasından kaynaklanan bütün handikapları ortadan kaldırmaya çalışır.

"Pazarların ve şirketlerin aşamalı biçimde küreselleşmesi çerçevesinde 1990'lı yılların başına kadar ağır basan OTS'nin savunma özellikleri, sonuçta, birçok sektörde (tarım, tekstil, otomobil, tersane vb.) uzun vadede çok sınırlı sonuçlar elde edebilmiştir. AB kurumları dünya ekonomisi içinde rekabetçi olabilmek için tek pazarın sunduğu avantajları çok iyi değerlendirmek ve bir yandan da öteki ülkelerin pazarlarında varlıklarını hissettirmek zorundadırlar. (...) Avrupa, dünya çapında, gerçek anlamda inisiyatif sahibi olabilmek için geleceğe yönelik bir vizyon ve özellikle ticaret siyasetini, sanayi

siyasetini, rekabet siyasetini kuşatan bir strateji geliştirmelidir; kendi normlarını (fikri mülkiyet, iş hukuku, sosyal, çevresel, biyoetik vb. normlar) dikte edebilmeli ve bunları dünya çapında bir ticaret politikası aracılığıyla geçerli kılabilmelidir."[3]

II. – Öteki ülkelerle işbirliği ve insani yardım

XXI. yüzyıl başında, her yıl gelişmekte olan ülkelere giden dünya yardımlarının yarısını dağıtan AB'dir. Öteki ülkelerle işbirliği ve insani yardım AB güvenlik siyasetinin enstrümanlarıdır.

1. "Gelişme" işbirliği. – Birliğin ve üye devletlerin gelişmesine yönelik işbirliğinin tamamlanması ve karşılıklı olarak güçlenmesi gerekir. 1975'ten başlayarak, Lomé'de periyodik olarak imzalanan anlaşmalar (1975-1979-1984-1989) çerçevesinde, sayıları gittikçe artan (46'dan 71'e çıkmıştır) ACP (Afrika, Karayipler ve Pasifik) ülkelerine yardım sağlanmıştır. Bu sistem sürekli biçimde değiştirilmiştir ve bunun nedeni özellikle uluslararası ilişkilerin sürekli biçimde değişmesidir. AB, bu çerçeve içinde, uzun süre bu ülkelerin ihracat mallarına öncelik tanımış ve bir karşılık beklememiştir bu alanda; DTC'nin mahkûm ettiği bir sistemdir bu. Ayrıca, Avrupa Gelişme Fonu (AGF) AB sübvansiyonla-

3) J. Bourrinet, *La politique commerciale commune à l'Union européenne*, Les notices de La Documentation française, 2004.

rının belli başlı finans enstrümanı olmuş, Avrupa Yatırım Bankası da (AYB) bazı yatırımların finansmanında devreye girmiştir.

2000 yılında, Kotonu'da, (78 ACP ülkesiyle) çeşitli alanları kapsayan yirmi yıllık yeni bir anlaşma imzalanmıştır: bu bağlamda, tercih ve destekleme sisteminin terk edilmesi insan hakları savunucuları tarafından ifşa edilmiştir. Kotonu Anlaşması'yla öngörülen yardım 2000-2007 dönemi için 13.5 milyar avroya yükselmiştir. AB ve ACP partnerleri arasında düzenli bir karşılıklı görüşme sistemi mevcuttur.

AB yardımlarından yararlanan ülkeler Lomé anlaşmalarını (1975-2000) kapsayan dönemde az gelişmişliklerinden kurtulmayı başaramamışlardır ve bunun birçok nedeni vardır: yapısal nedenler, dünyanın tercihleriyle (rekabetçi pazarla bu cangılın büyük kapitalist gruplar tarafından yönetilmesinden oluşan bir ekonomi) ilgili sorunlar. Kotonu Anlaşması XXI. yüzyıl başında dünyanın yönünü tayin eden anlaşmalardan biri olmuştur. Fransız gelişme ajansı genel müdürü etkili bir ekonomik ve siyasal yardım için derin reformların gerektiğini belirtmiştir.

"22 Kasım 2004'te yeni bir komisyon göreve gelmiş, gelişme ve insani yardım komiseri Louis Michel topluluğun yardımlarının anahatlarıyla ilgili olarak bir tartışma başlatmıştır. 2005 yılı sonuna doğru, bir genel siyaset bildirisi, ilk bildiri olan Kasım 2000 bildirisinin yerini alacaktır.

"Daha önceki Komisyonun gerçekleştirdiği ilerlemeleri de selamlamak gerekir ve bunların başında Birliğin işbirliği siyasetlerinin tümünü hayata geçiren ajans olan Europe-Aid'in kurulması vardır. Bununla birlikte, Avrupa işbirliği-

nin kurumsal yapısı karışık kalmıştır. Avrupa komiserleri arasında sorumlulukların paylaşılması konusunda belirsizlikler sürmektedir. (...) Gelecek deney safhasının işleyiş biçimlerini çok kısa sürede aydınlatmasını umalım – gelişme yardımına adanmış basit ve güçlü yapıların yararına (...).

"Bir başka önemli kurumsal tartışma (etkin dünya yardımları için önemli olan), Avrupa'nın ağırlığı dikkate alındığında üye devletlerin sistemlerinin ve topluluğun dış yardım sistemlerinin birliktelikleri sorunudur. Komisyonun temel yardım ajansı Europe-Aid'in "fazladan bir ajans" olmaması gerekliydi. Avrupa'yı donatacak olan iki düzeyli bir şemadır bu. Birliğin siyasal ağırlığını optimize etmek için topluluk katmanının özellikle her üye devletin tek başına üstesinden gelemeyeceği amaçlar üstünde yoğunlaşması gerekiyordu."[4]

2. Ekonomik, finansal ve teknik işbirliği. – Birlik ekonomik, finansal ve teknik işbirliğini sürdürür, ayrıca, gelişmekte olan ülkeler dışındaki bazı ülkelere de özellikle finansal yardımlarda bulunur. Birliğin ve üye devletlerin faaliyetlerinin karşılıklı olarak tamamlanması ve güçlenmesi gerekir. Bu anlaşmalar arasında şunları sayabiliriz:

- AB ve Türkiye arasındaki yardım anlaşmaları.
- Avrupa ülkeleriyle anlaşmalar, sözgelimi: barış ve istikrarın sağlanması amacıyla Balkan ülkeleriyle, SSCB'nin dağılmasından sonra bağımsızlıklarına kavuşan devlet-

4) J.-M. Severino, Economie du développement. Réformer l'aide européenne, *Le Monde*, 15 Mart 2005

lerle (bu bağlamda, bunlardan bazılarının AB'ye girişini –2004'te gerçekleşmiştir– sağlamaktır amaç). "PHARE" ve "TACIS" anlaşmalarının amacı Orta Avrupa ve eski SSCB ekonomilerinin dönüşümünü desteklemek ve bu ekonomilerin kapitalist pazar ekonomilerine geçişlerini kolaylaştırmaktı ("TACIS" Asya ülkelerini de kapsar).

- 2000 yılında Meksika'yla yapılan anlaşma gibi başka serbest değişim anlaşmaları.

3. **İnsani yardım.** – AB bir insani yardım fonunu hayata geçirmiştir; bu fon öteki ülkelerin halklarına düzenli yardımları ve destek faaliyetlerini finanse eder: doğal ya da insan kaynaklı felaketler durumunda bu insanları korumak ve ihtiyaçlarını sağlamak amacına yöneliktir. İnsani yardımı esas olarak AB ve üye devletler sağlar. Bunların faaliyetlerinin karşılıklı bir biçimde tamamlandığı ve desteklendiği kabul edilmektedir. Bu ideale yaklaşılamamıştır henüz.

X. Bölüm

DIŞ SİYASET VE ORTAK GÜVENLİK (DSOG)

Dış siyasetlerini örgütlemek amacıyla AB hükümetleri arasındaki işbirliği 1970'li yıllarda başlamıştır. Bu işbirliği sonunda, özellikle İsrail-Filistin çatışması, Güney Afrika'daki ırk ayrımcılığı ve Orta ve Doğu Avrupa'ya karşı Avrupa'da Güvenlik ve İşbirliği Örgütü (AGİÖ) çerçevesi içinde izlenecek siyaset bağlamında ortak tavırlar alınabilmiştir.

1987 yılında, tek sözleşme, anlaşmalara bu işbirliğini resmileştiren ilk düzenlemeleri sokmuştur. 1993'te, yönetimler askeri alanı da kapsayan bu işbirliğinin güçlendirilmesine karşı tepkilerini gösterdiler. 1997'de Dış Siyaset ve Ortak Güvenlik Yüksek Temsilciliği (DSOGYT) kuruldu. Avrupa'da DSOG konusundaki tartışmalar derin ve kalıcı ayrılıkların Avrupa yönetimleriyle ABD'yi gerçek anlamda özerk bir örgütlenme fırsatı ve DSOG'nin bir gerçekliğe dönüşmesi için harcanması gereken somut çabalar konusunda karşı karşıya getirdiklerini gösterir.

I. – Anlaşma

Uzun bir evrimin sonucu olan AB anlaşması "dış siyaset ve ortak güvenlikle ilgili düzenlemeler" içerir.[1] "Savunma" sözcüğünün anlamı farklıdır. Bu faaliyetin "alanı" şöyle tanımlanmıştır: "DSOG Birliğin güvenliğiyle ilişkili sorunların bütününü kapsar ve Avrupa Konseyi karar verdiği takdirde ortak savunma anlayışına götürecek olan bir ortak savunma siyaseti de dahildir buna." Bu anlayış, üye devletlerin, onu, silahlanma alanında, kendi aralarında bir işbirliğiyle değerlendirmeye tabi tutmasıyla desteklenir. "Mevcut maddeyle ilgili sorunlar insani sorunları ve göç sorunlarını, kriz yönetimlerinde silahlı kuvvetlerin misyonlarını, barışın tesisi misyonlarını da içerir." Ve bu liste "Petersberg misyonları" adıyla tanınır.

AB içinde, devletler, hükümetlerarası çerçeve içinde faaliyet gösterirler, yani oybirliğiyle karar alırlar. Bununla birlikte, bazı durumlarda, bir hükümetin öteki devletlerde alınan kararların uygulanmasına karşı çıkmadan çekimser kalabileceği konusunda da anlaşmaya varılmıştır. Buna "işbirliğine dayalı çekimserlik" denir.

Avrupa Konseyi, böylece, "DSOG'nin ilkelerini ve genel eğilimlerini ve bu arada savunma alanıyla ilgili sorunları"

1) Bu bağlamda amaçlar şunlardır: "BM şartı ilkelerine göre ortak değerlerin, temel çıkarların, Birliğin bağımsızlığının ve bütünlüğünün korunması; bu güvenliğin her anlamda güçlendirilmesi; Paris şartı ilkelerine uygun olarak, dış sınırlar da dahil olmak üzere, barışın sürdürülmesi ve uluslararası güvenliğin güçlendirilmesi; uluslararası işbirliğinin geliştirilmesi; demokrasinin ve hukuk devletinin, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygının gelişmesi ve güçlenmesi" (AB anlaşması, madde 11).

tanımlayabilir (madde 13). Üye devletlerin önemli ortak çıkarlarının bulunduğu ve Komisyonun ortak faaliyet ve tavırlarını[2] belirleyecek alanlarda hayata geçirilebilecek "ortak stratejiler" de saptayabilir. Genel olarak, "üye devletler arasında, siyasetlerini yönlendirme konusunda sistematik bir işbirliğini" güçlendirme iradesi beyan edilmiştir.

II. – Birlik diplomasisi

Başkanlık (Avrupa Konseyi'ne altı ay süreyle başkanlık eden devlet) DSOG çerçevesi içinde alınan kararların hayata geçirilmesinden sorumludur ve bu kararları uluslararası örgütlerde ve konferanslarda açıklar ve, daha geniş anlamda ifade edersek, Komisyonla birlikte DSOG yüksek temsilciliği rolünü üstlenmiş olan Avrupa Konseyi genel sekreteriyle işbirliği içinde Birliği temsil eder.

Diplomatik bir faaliyet gelişmiştir ama bu faaliyet sadece AB üyesi devletler arasında bir konsensüsün bulunduğu alanlarda görülür. DSOGYT kısa sürelerde olağanüstü faaliyetler gerçekleştirmiştir ama etkinliği AB'nin DSOG bağlamındaki genel zaafıyla sınırlıdır; örgütün özellikle ortak savunması neredeyse hiç yoktur ve bu ortak savunma birçok temel sorunla ilgili olarak üye devletlerin anlaşma ve ortak siyaset konularında bir eksiklikleri olduğunun işaretidir. Sözgelimi,

2) Sözgelimi, "ortak tavırlar", ABD'den BM'ye ve AGİÖ'ye kadar, üye devletlerin faaliyetlerinin ya da büyük krizler yaşayan ve önemli uluslararası sorunların çıktığı devletlerle ilişkilerin çerçevelerini belirlemiştir: Libya, Myanmar, Sudan, Haiti...

AB sözcüsü Solana "üyeler arasında bir anlaşmazlık olduğunda hiçbir şey söylememek zorunda kalır. Onun görevi Birliğin ortak tavırlarını savunmak ve üye devletlerden birinin tarafını tutmak değildir. Irak konusunda Avrupa bölünmüştü: dolayısıyla, suskun kalması gerekiyordu (...). Gerçekçi olan Solana yetkilerinin sınırlarını bilir. Avrupa'nın çıkarından önce ulusal çıkarlarını savunan devlet ve hükümet başkanları arasında, Birlik başkanı (rotasyonla) ve dış ilişkilerden sorumlu komiser arasında alanının sınırlı olduğunu bilir".[3]

Buna göre, AB:

- Özellikle İsrail-Arap çatışması gibi önemli sorunlar konusunda resmi tavırlar almıştır (bildiğimiz etkinlikte).
- Önemli "ortak faaliyet" kararları almıştır: sözgelimi, AB-Rusya ortaklığı ve işbirliği anlaşması; bu anlaşmayla 2003'te belli bir süre içinde dört "ortak alan"ın hayata geçirilmesi iradesi beyan edilmiştir: ekonomi, özgürlük, güvenlik ve adalet; dış güvenlik konusunda işbirliği; araştırma, eğitim ve kültür. Bunların somut sonuçlarının görülmesi gecikmiştir.[4]

3) Javier Solana, "M. Pesc" a donné un visage à la politique étrangère de L'Europe, *Le Monde*, 19 Haziran 2004.

4) Başka "ortak faaliyet alanları" konusunda kararlar alınmıştır; eski Yugoslavya'yla ilgili birçok sorun konusunda bazı kararlar alınmış (insani yardım, seçimlerin örgütlenmesi konusunda yardım...) ancak bu bağlamda bütüncül bir siyaset geliştirilememiştir. 2001 yılında, AB, Makedonya'da ortak faaliyetler yürütmüş ve bu faaliyetlere NATO kuvvetleri de katılmıştır. Seçimlerin demokratik bir biçimde yapılmasını (Rusya'da, Güney Afrika'da) sağlamaya yönelik başka faaliyetler de gerçekleşmiş ve Ortadoğu'ya özel kuvvetler gönderilmiştir.

- 2004 yılında, "Moldova, Ukrayna, Fas, Tunus, Ürdün, İsrail ve Filistin yönetimiyle ilişkileri geliştirmek" amacıyla bir komşuluk politikası saptanmıştır. Dış ilişkilerden sorumlu komiserin belirttiğine göre, "ihtiyaçlarına cevap vermeleri ve taleplerini yerine getirmeleri için her partnere uyarlanmış" yedi "eylem planı" tanımlanmıştır. Bu planların demokrasinin güçlenmesine katkıda bulunacağı, kamusal yönetimi iyileştireceği, insan haklarını daha iyi koruyacağı ve ekonomik "modernleşmeyi" destekleyeceği varsayılır. Tek pazarın oluşması için açılımlar yapılır. Bazı AB yardımlarının hedefi bu ülkelerden bazılarının Batı Avrupa'ya doğru göçleri denetim altına almalarını sağlamaktır.

III. – Üye devletlerin uluslararası faaliyeti

Birçok alanda AB'nin bir dış siyaset çizgisi yoktur, dolayısıyla, AB anlaşması düzenlemelerinin önemli çekincelerine (madde 19 ve 20) rağmen, üye devletlere geniş bir özgürlük alanı kalmıştır. Buna göre:

- Üye devletler, ortak tavırlarını savunacakları uluslararası örgütler ve konferanslarda faaliyetlerini örgütlerler.
- Aynı zamanda, BM Güvenlik Konseyi üyesi de olan devletler bu örgüt içinde AB'nin tavırlarını ve çıkarlarını savunurlar.
- Üye devletlerin diplomatik misyonları ve Komisyon delegasyonları bütün dünyada işbirliği yapar.

Üye devletler, AB ölçeğinde yürüttükleri dış siyasetin zayıflamaması için, bağımsızlıklarına –gittikçe biçimsel bir özellik kazanmakla birlikte– çok fazla önem verirler; federal bir Avrupa devletinde durum çok farklı olacaktır.

Birliğin hem AB'ye hem DSOG'ye bağlı olan dış ilişkileri bağlamında, özellikle dış ilişkilerden sorumlu komiserle koordinasyon zorlukları vardır. AB'nin dış kimliği bulanıktır çünkü dış siyasetler AT, DSOG ve üye devletler arasında eşitsiz biçimde dağılmıştır ve uluslararası vizyonlarda kimi zaman önemli sapmalar görülür, ayrıca, araçlarda da bir dağınıklık söz konusudur.[5]

IV. – Güvenlik

2003 yılında, AB, DSOGYT'nin esinlediği ilk versiyonu ABD'deki 11 Eylül 2001 terörist saldırılarından sonra kaleme alınan ve bazı yönlendirici düşünceler sergileyen bir "güvenlik stratejisi"ni kabul etmiştir. "Bu projenin tutarlılığını ve göreli gücünü oluşturan unsur Avrupa'daki bölünmelere ve zaaflara direnememiştir. AB'nin 'güvenlik stratejisi' son

5) 2000 yılında 15 devletin yaklaşık 40.000 diplomatı 1.500 misyon üstlenmişti, ABD'nin 15.000 diplomatı ise 300 misyonu yürütüyordu (etkinlik yaratan bir yoğunlaşma); ABD federal bir devlettir ve 50 devletlik bir konfederasyon değildir. 2000 yılında, DSOG yüksek temsilcisi, üye devletlere "Avrupa bakanlık ziyaretlerini örgütleme, Avrupa'nın uluslararası örgütlerde tek bir ses olması, Avrupa'yla ilgili uluslararası görüşmelerde 'yüksek temsilci'nin otoritesinin güçlendirilmesi" önerisini getirmiştir. D. Vernet tarafından aktarılmıştır, M. Solana propose aux Quinze une coordination de leurs diplomaties (*Le Monde*, 17-18 Eylül 2000).

versiyonuyla farklı yaklaşımlardan oluşan bir yamalı bohçadır, üye devletlerin duyarlıklarını (çokyanlılık, BM'nin güçlendirilmesi, güç kullanımı vb.) yansıtır ve tehditlerin açık seçik bir sınıflandırması yapılmamıştır. Bu nedenle, geniş bir konsensüsten yararlanmıştır."[6]

AB, aynı nedenlerle, 11 Eylül 2001 ertesinde, terörizmle mücadele amacıyla bir eylem planını kabul etmişti; bu eylem planıyla, tehditlere göğüs gerebilmek için, hem hukuksal enstrümanlar hem de gerekli operasyonel araçlar sağlanabilecekti. Bununla birlikte, her şey Komisyon önerilerinin Konsey tarafından kabul edilmemesi ve alınan önlemlerin uygulanmasında devletlerin ağır kalması arasında kaybolup gitmiştir. AB'nin dış sınırlarının birleşik, dolayısıyla topluluk tarafından yönetilmesi önerisinin yerini, 2002'de, Komisyon tarafından getirilen, belli süre içinde Birliği dış tehditlere karşı korumak amacıyla gerekli bir Avrupa sınır muhafızları birliğinin kurulmasıyla ulusal sistemlerin eklenmesinin alması önerisi tutmamıştı. Durumun ağırlığına rağmen devletler arasında işbirliğinde zorluklar baş göstermeye devam etmektedir, ortak anket ekipleri oluşturulamamıştır, finans akışının denetlenmesi bağlamında koordinasyon yetersizdir. Güvenli pasaportlar ve vizeler konusunda gecikmeler vardır... "Avrupa, teröre karşı gerçekten kararlı bir mücadele vermek istiyorsa, bazı geleneksel uygulamalarından vazgeçmelidir: pasif tutum, ağırlık ve ayrı ayrı savunmalar."[7]

6) L. Zecchini, L'UE va adopter une version moins guerrière de sa "stratégie de sécurité", *Le Monde*, 9 Aralık 2003.

7) L'Europe et le terrorisme, Editorial, *Le Monde*, 27 Mart 2004.

V. – Savunma

1954'te, AST projesinin başarısız olmasından sonra, Batı Avrupa ülkeleri, Sovyet tehdidine karşı korunmak amacıyla, esasen NATO çerçevesi içinde, çeşitli düzeylerde ABD'nin askeri şemsiyesine güvenmişlerdir. Hiç kuşkusuz, Fransa, aynı şekilde İngiltere (özerkleşmek istemeden) bir süre büyük ölçüde özerk ulusal savunmalara yönelmişlerdir. Öte yandan, ABD de Avrupa devletlerinin Atlantik anlaşması ve askeri örgütlenmesi NATO aracılığıyla kendi gücüne bağımlı olmalarına önem vermiştir. Karmaşık ve belirsiz söylemlere rağmen, hiçbir AB devleti NATO içinde gerçekten özerk bir "Avrupa ayağı" oluşturabilecek bir savunmayla donatmak istemez onu.

AB düzenlemelerinde sadece "ortak bir savunmaya götürebilecek bir ortak savunma siyasetinin aşamalı olarak tanımlanması" (madde 17) söz konusudur ve bu siyaset "üye devletlerin silahlanma konusunda kendi aralarında bir işbirliğini önemli bulmaları ölçüsünde desteklenecektir". Hiçbir biçimde bir Avrupa ordusu söz konusu değildir, böylesi, bir Avrupa devletinin ayrıcalığından başka bir şey olamazdı.

Ortaklık bünyesinde düşünülen savunma özellikleri sadece AB nüfusunun güvenliğini tam anlamıyla savunmakta kesinlikle çok yetersiz kalan "Petersberg misyonları"dır. Bunlar sadece böyle bir güvenliğin güvenceleri olsaydı –belirsiz bir süre için– DSOG'nin amaçları son derece çaresiz kalırdı. Önemli bir dış askeri tehdit durumunda güvenliklerinin esası kesinlikle AB dışında aranacaktır: ulusal askeri güçleri içinde ve güvenilebileceği varsayılan Atlantik anlaşması meka-

nizmaları içinde. ABD'nin yol açtığı "Irak" krizi, durumun kesinlikle böyle olmadığını göstermiştir.

1999'da, Helsinki'de, Avrupa Konseyi bir acil müdahale gücü oluşturulması kararı almıştır. Bu güç, AB'ye, kriz durumunda özerk biçimde bir müdahale olanağı verecekti: üye devletlerin emrinde 60.000 asker vardı ve bu da yaklaşık 200.000 kişilik bir gücün yedekte tutulması anlamına geliyordu. 1.500 askerden oluşan bazı "taktik gruplar" oluşturulmuştur. Bu güçler, belli nedenlerle, NATO çerçevesi içinde müdahale edebilecek birliklerle aynı birlikler içinde yer almışlardır. Özerklik perspektifleri tam anlamıyla gerçekçi midir? 2001'de DSOGYT'den Solana bundan kuşku duyuyor gibiydi[8] çünkü eksik olan kapasiteler dökümünü kendisi çıkarmıştı: modern iletişim ve kumanda araçlarından stratejik deniz ve hava taşımacılığına, düşman hava savunma olanaklarının yok edilmesine, telekomünikasyon aletlerine ya da etkili bir hava savaş gücüne kadar... 2006 yılında da giderilemeyen bu eksikliklerin yerlerinin anında doldurulabilecekleri ve AB'yi ABD'nin kabul edebileceği ya da reddedebileceği yardım tekliflerinden kurtarabileceği sanılmaktadır.

Bunun dışında, AB'ye özellikle sürekli politik-askeri organlar gerekmektedir: genelkurmay, analiz hücresi, NATO'ya bağlı olsalar da özerk hareket edebilecek komutanlıklar. Bununla birlikte, ABD, birçok AB devletinin desteğiyle birlikte, Avrupa'daki bütün savunma sistemlerinin kendisine bağımlı olması konusunda dikkatli bir siyaset izlemektedir.

8) J. Isnard, Une armée européenne sur catalogue, *Le Monde*, 11 ve 12 Şubat 2001.

Ayrıca, Amerikan sermayesi Avrupa savunma kurumlarının denetimini elinde bulundurmakta, bugün söz konusu olmamakla birlikte günün birinde çok gerekecek olan Avrupa'nın stratejik bağımsızlığı üstünde tehdit oluşturmaktadır. Ve AB içindeki savunma sanayileri, yeniden yapılandırılmalarına rağmen, bir Avrupa sanayisi değildirler; bunun ötesinde, araştırma ve sipariş kredileri de alamazlar çünkü askeri bütçeler uzun zamandır budanmıştır. Nihayet, şunu da hatırlatalım ki, çok sayıda silahlanmanın uyumdan yoksun olması ve operasyon güçlerinin entegrasyonsuzluğu Avrupa ordularının zayıflığını pekiştirmektedir. AB "çevik kuvvet" misyonlarıyla sınırlıdır. Bosna'da, ABD'nin bir denetim rolünü üstlenmiş olmasıyla birlikte, 7.000 askerle NATO'nun rolünü devralmıştır.

VI. – 2006 yılı başında durum

Anayasa bir Avrupa dışişleri bakanlığı kurarak ve ortak diplomatik servisin çekirdeğini oluşturarak ODS'yi güçlendirebilirdi. Bu, 25 devletin uluslararası sahnede tek bir ağızdan konuşmasını sağlayamazdı hiç kuşkusuz. Gene NATO çerçevesi içinde daha yoğun bir Avrupa askeri işbirliğinin kapısı açılırdı böylelikle. AB'ye sivil ve askeri olanaklara dayanan operasyonel bir kapasite sağlayan bir "güvenlik ve ortak savunma siyaseti" (savunma sözcüğü telaffuz edilmiştir) DSOG'nin bütünleyici bir parçası olmalıydı. Ama bu gelişmenin koşulları o kadar önemliydi ki bu düzenlemelerin arkasından elle tutulur sonuçların gelebileceğinin bir garantisi yoktu. Bugün bu gelişme engellenmektedir.

Sonuç

ZAYIF BİR AVRUPA KABUL EDİLEBİLİR Mİ?

İyileştirilmiş bir serbest değişim bölgesi yandaşlarının zaferi şimdi kesinleşmiştir. Yıllar boyunca AB'nin genişlemesi başkalarının istedikleri şeylerle uyuşan bazı yönetimler tarafından istenmiştir: tersi, yani AB'nin coğrafi (sürekli bir genişleme) ve teknik olarak (neredeyse yanıltıcı anlaşmalar içinde yer alan yeni siyasetlerin katılmasıyla) dağılması. 25 üyeli AB'nin genişlemesi söz konusu olamaz artık, ama coğrafi bir genişleme peşinde koşulabilir. Genişleme, AB'nin kendisini asla bir güç gibi gösterememesinin güvencelerinden biridir. Bu bağlamda, gerçekçiliğin sahneye çıkması şarttır ama pasif kalmaması gerekir bu gerçekçiliğin. 2006 yılında hangi perspektifler söz konusudur?

Öncelikle, genişleme başka Avrupa devletleri tarafından izlenecektir. Bulgaristan ve Romanya'nın 2007'de üye olacakları ilan edilmiştir ancak bu ülkelerin yapıları girişlerinin sorunsuz gerçekleşebilmesine izin verecek gibi görünmüyor.

Hırvatistan'ın üyeliği de ilan edilmiştir. Siyasal ilişkiler kurulduğunda ve AB'ye girebilmelerini sağlayacak reformları gerçekleştirdiklerinde eski Yuguslovya kalıntısı devletlere de açılacaktır kapı. 25'ler Avrupası'sının –Polonya dışında– bu konuda susmasına rağmen, genişleme SSCB'nin dağılmasından doğan ve Rusya'nın hâlâ elinde tutmayı umut ettiği kırılgan devlet Ukrayna'yı da kapsayacaktır. "Rusya'nın beşiği" bu ülkede güçlü ekonomik ve siyasal pozisyonları elinde bulunduran Rusya'ya bağlı otoriter, komprador ve mafyavari siyasal ve ekonomik çevrelerle Aralık 2004 seçimini kazananlar ve ülkenin demokratikleşme ve liberalleşmesini AB'ye katılma umudu içinde görenler arasındaki mücadele daha da acımasızdır. Ama AB Türkiye'yi tercih etmekte ve bu Avrupa ülkesine cesaretlendirici hiçbir işaret vermemektedir.

Türkiye'nin AB'ye katılması ciddi bir tartışma konusudur. Bugün yarı demokratik diyebileceğimiz bir dönemden geçen bu Müslüman ülke nüfus açısından AB'nin ikinci ülkesi olacaktır; AB bünyesinde derin değişiklikler yapacaktır. Ama iyileştirilmiş büyük bir pazar olan AB'yi gerçekten değiştirecek midir? Türkiye'nin AB'ye girmesinin güçlü bir Avrupa'ya doğru gidişi engellemeye yeterli olacağına kimse inanmaz, bu gelişme çok uzun zamandan beri engellenmektedir. Ama Türkiye'nin AB'ye girmesi bir "imtiyazlı ortaklık"la (somutlaştırılması gereken) ya da "imtiyazlı ortaklık" olmadan engellendiği takdirde bunun siyasal riskleri sadece Türkiye'de değil, birçok öteki İslam ülkesinde, dolayısıyla Avrupa ülkelerinde çok ağır olabilir.

M. Rocard'la birlikte kaderciliğe inanmak mı gerekiyor? "Avrupa, kimliği olmadan bir ruha sahip olamaz. Dünyanın

ikinci, hatta birinci büyük ekonomisini oluşturan muazzam blokun eğer bir ruhu olsaydı, iyi kötü hissederdi bunu (...)" "Avrupa Birleşik Devletleri" ya da "Avrupa federasyonu" ifadelerinin örtük biçimde içerdiği güçlü bir Avrupa fikri üç kez toplanan yönetimlerimiz tarafından reddedilmiştir: Maastricht, Amsterdam, Nice. Ve Konvansiyon tarafından geliştirilen Anayasa projesi de reddeder bu düşünceyi. "Ortak dış politika ve ortak güvenlik" ifadesi altında gerçekleşen marjinal düzenlemeler sadece bir hayaldir ve, ne kadar önemli olursa olsun, her karar için gerekli oybirliği bunları engellemeye yeterli olduğuna göre, Yüksek Temsilcinin dış siyaset konusundaki umutsuz çabaları için de aynı şeyi söyleyebiliriz.

"Politik Avrupa'nın programlı ölümüne dair bu teşhis Irak kriziyle çarpıcı bir biçimde onaylanmıştır (...), dolayısıyla, en azından onyıllar boyunca ortak bir dış siyaset olmayacaktır. Politik Avrupa ölmüştür. (...) Şimdi olup bitenler konusunda bilinçlenmenin ve bunlardan en iyi dersleri çıkarmanın zamanıdır. 'Avrupa' adı altında, gözümüzün önünde, düşlemiş olduklarımıza hiç benzemeyen ama tarihsel açıdan büyüleyici ve ekonomik, sosyal ve mali açıdan oyunun kuralları bağlamında büyük ağırlığı olan önemli bir şey gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, Avrupa, projesi olan bir siyasal irade çevresinde örgütlenmiş bir güç değildir. Hiçbir zaman da olmayacaktır. Bu düşüncenin bilincine varmak, onu açıklamak ve onunla uyuşmak akıllıca bir iştir ama özellikle de aciliyet gerektirir; güncel mekanik içinde birçok çatışma ve anlaşmazlığı yok edecektir bu. 'Avrupa Birliği' kavramı altında yapılanlar şimdiye kadar gördüğümüz ve

anladığımız şeylere hiç benzemiyor. Siyasal birlik ve ortak kimlik olmadığı takdirde ancak hukukun egemen olduğu bir barış alanından söz edilebilir."[1]

1949'da Avrupa Konseyi'nin (Türkiye'nin başından beri üye olduğu ve bugün Ermenistan ve Azerbaycan gibi Asya devletlerinin de dahil olduğu) kuruluş amacı, "hukukun üstünlüğü ilkesini ve yargı alanı içindeki herkesin insan haklarından ve temel özgürlüklerden yararlanması gereken ilkeyi"[2] tanıyan Avrupa devletlerini bir araya getirmekti. Yarım yüzyıl sonra, Avrupa Konseyi'nin eğilimi, uygulamaları Avrupa Konseyi'nin uygulamalarından daha yoğun olan AB'nin genişlettiği bir solukla yinelenebilecekti. "Hukukun yapılandırdığı geniş bir alan"ı güçlendirebilecekti. AB, bu saygı duyulacak amaç peşinde koşarken, bugünkü 25 üyesi dışında başka devletleri ve Türkiye'yi de –bugün yerine getirilmemiş olan birçok koşul gerçekleştiğinde niçin olmasın?– içine almaya çaba gösterecektir.

Bununla birlikte, daha iddialı olmak ve Avrupalılar'ın yarıdan fazlasının AB'nin bir devletler federasyonu olmasını istemelerini dikkate almak mı gerekir?[3] Sözgelimi, Fransa'da UDF'nin sürekli arzuladığı şeydir bu.

Avrupa yurttaşları büyük bir haksızlığın kurbanlarıdır: nitelikleri büyük ölçüde parçalanmış devletler ama bunları ancak kısmen telafi edebilmiş ve bir hükümeti de olmayan bir Birlik içinde yaşıyorlar. J.-P. Fitoussi'nin yazdığı gibi:

1) M. Rocard, Du bon usage d'une Europe sans âme, *Le Monde*, 28 Kasım 2004.

2) 5 Mayıs 1949 anlaşmasının 3. maddesi.

3) Observatoire Thalys International, 7 Nisan 2003 tarihli bildiri.

"Şimdilik, tutarlı bir politikanın olmamasıyla, Avrupa, egemenliğinin olmadığı bir yer gibi gözüküyor, tercihler aracılığıyla bir yönetimden çok kurallar aracılığıyla bir yönetim."[4] Avrupalılar her biri kendi devletinde geleceklerini tercih etme konusunda kendi başlarına bırakılmışlar ve toplu kaderlerini belirlemede tam ve gerçek bir haktan mahrum edilmişlerdir.

Küreselleşme üye devletlerin ekonomilerine ve toplumlarına o kadar nüfuz etmiştir ki "egemenlikçiler" tarafından önerilen geri dönüş boş bir hayalden başka bir şey değildir, meğer ki, saldırdıklarını söylediklerinden daha derin bir olumsuzluğu tercih etmesinler.

Sadece ticari ve parasal olmayan ama aynı zamanda kültürel, ekonomik ve sosyal, dolayısıyla bütünüyle siyasal olan bir AB'nin inşa edilmesi için açık seçik ve cesurca atılmış adımlar gerekmektedir. Avrupalılar'ın iyiliği ve insanlığın çıkarı için iradeci ve hırslı bir topluluğun örgütlenmesi gerekir. 25 devletli AB içinde bugün bu mümkün olmadığından, AB içinde ya da yeni bir anlaşmayla halkların bilinçli bir yolla federal bir çekirdeğin yaratılması konusundaki haklarının açıklanması gerekir.

AB içinde, Almanya'nın 14 partnerini Mayıs 2000'de Dışişleri Bakanı J. Fischer aracılığıyla yanına aldığı proje kesinlikle budur ve bu proje daha sonra Şansölye G. Schröder tarafından onaylanmıştır. Ötekilerden daha sıkı biçimde bir işbirliği isteyen devletler arasında güçlü bir işbirliğiyle işe başlamak söz konusudur bu bağlamda; bu işbirliği "avronun

4) L'Europe, lien vide de la souveraineté, *Le Monde*, 15 Kasım 2002.

politik-ekonomik bir birliğe dönüşümü, çevrenin korunması, suçlarla mücadele, ortak bir sığınma ve göç siyasetinin gelişmesi ve, doğal olarak, dış siyaset ve güvenlikle" ilgili olabilir.

AB anlaşmasının "güçlü işbirlikleri" çeşitli ittifaklarla bir serbest-değişim alanına eşlik edebilse de, Almanya şu saptamayı yapmıştır: "Güçlendirilmiş işbirliği entegrasyondan uzaklaşma gibi anlaşılmamalıdır. Siyasal birliğin gerçekleşmesine doğru bir ara adım daha sonra bir çekim merkezinin yaratılması olabilir. Böyle bir devletler topluluğu federasyonun çekirdeğini oluşturacak olan yeni, temel bir Avrupa anlaşması imzalayacaktır. Ve bu anlaşma temelinde, özel kurumlar, AB'de olası çok sayıda sorunla ilgili olarak tek bir ağızdan konuşacak hükümet, güçlü bir parlamento, doğrudan seçilen bir başkan olacaktır. Böyle bir çekim merkezi, öncü, siyasal bütünlüğün tamamlanmasının lokomotifi olacak ve geleceğin federasyonunun tüm unsurlarını barındıracaktır içinde. (...) Son adım ise bir Avrupa federasyonu içinde entegrasyonun tamamlanması olacaktır."

Avrupa Birleşik Devletleri yanlılarının birkaç ülke içinde aynı değerleri paylaşanlara, bu bağlamda, önemli avantajlardan yararlanabilmek için mükellefiyetleri kabul edeceklere açık olacak olan federal bir devletin çekirdeğini oluşturmak üzere yönelecekleri amaçtır bu.

Ama bu perspektiflere Fransa'nın hiçbir hükümeti projenin hayata geçmemesi, Fransızlar'ın nihayet motive edici bir gelecekten yoksun kalmaları için kesin cevaplar vermemiştir hiçbir zaman.

Rocard'ın dediği gibi, Avrupa'nın küçük, "esas çekirdeği" içinde umutları beslemek mi gerekir?

"Doğa gibi siyaset de boşluktan nefret eder. Çokyanlılığa, dünya sorunlarının müzakerelerle çözümlenmesine ve Amerikan hegemonyasının sınırlanması için mücadele eden güçlü bir dış siyasete ve stratejik siyasete ihtiyaç vardır.

"Bu siyaset AB'den destek alamaz (artık). Yazık ama durum budur. Bu yönde hareket eden cesur ulusların işidir bu. Almanya, Belçika, Fransa ve Lüksemburg arasında başlayan ilişkinin gelişmesi zaman alacaktır ama bu ihtiyaca cevap verir."[5]

2006 yılı başında, *Avrupa Birleşik Devletleri: Yeni bir Avrupa için Manifesto* adlı bir kitapta, Belçika Başbakanı Guy Verhofstadt şu çağrıyı yapmıştır: "Avrupa yol ayrımına gelmiştir (...) Ya Avrupa'yı bir serbest-değişim bölgesi olarak kendi içine kapatırız ya da Avrupa yurttaşlarının düşlerinin peşinden gideriz ve siyasal bir Avrupa'dan, yeni bir Avrupa'dan yana oluruz.

"Çoğunluk, Fransa ve Hollanda da dahil olmak üzere, eksik değil fazla bir Avrupa istiyor. Anayasa çok iddialı olduğu için değil, iddiasız olduğu için reddedilmiştir. Bizim amaca ulaşmak için açık seçik bir projeye, iyi tanımlanmış bir hedefe, bir siyasal iradeye ihtiyacımız var. Yeni bir proje gerekiyor bize ve bu projeyle birlikte Avrupa'nın iğnelemeler, dokundurmalarla yok olmak yerine temel amaçlarına yönelmesi gerekecektir; bu Avrupa aynı zamanda üye devletlerin kimliğini ve kültürel özelliklerini de tanıyan bir Avrupa'dır ve güçlü kurumlara, özerk bir bütçeye sahiptir aynı zamanda (...).

5) Du bon usage d'une Europe sans âme, *a.g.y.*

"Gerekirse uzlaşmaz bir Avrupalı kesim inisiyatifi ele almalıdır."

Bu uzlaşmaz kesimin avro bölgesi devletlerine denk düşmesi, "avroyu desteklemek gibi sosyo-ekonomik bir politika yürütme hırsı" içinde olması gerekir ve bu gerçek Avrupa yönetimi aynı zamanda şu amaçları gerçekleştirmelidir:

- Yeni bir Avrupa teknoloji dalgası.
- Avrupa adalet ve güvenlik alanı.
- Bir Avrupa diplomasisi.
- Bir Avrupa ordusu, yani AB'nin başaramadığı her şeyi başarması.

Avrupa Birleşik Devletleri'nin çekirdeği bu olmalıdır ve AB'nin bütün üye devletleri katılmalıdır ona. Böylece, Avrupa Birleşik Devletleri bir Avrupa devletleri örgütlenmesinin merkezi olacaktır. Anlaşılabilir mi bu?

AVRUPA BİRLİĞİ

JEAN-LUC MATHIEU

Türkçesi: İSMAİL YERGUZ

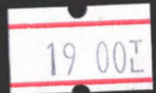
AVRUPA BİRLİĞİ, II. DÜNYA SAVAŞI'NIN HEMEN ARDINDAN BAŞLAYAN BİR SÜRECİN ÜRÜNÜ. TEKNİK VE LİBERAL KAPİTALİZMİN KÖKÜNDEN SARSTIĞI BİR DÜNYADA YAŞLI KITANIN TAHKİM ETMEYE ÇALIŞTIĞI BİR MEVZİ. NE VAR Kİ, YAŞANAN GELİŞMELER, AVRUPA BİRLİĞİ FİKRİNİN TÜM VEÇHELERİYLE TARTIŞILDIĞI İHTİLAFLI BİR GÖRÜNÜM SUNUYOR. ELİNİZDEKİ ÇALIŞMA, AVRUPA BİRLİĞİ'NİN EVRİMİNDEKİ FARKLI AŞAMALARI, BİRLİĞİ VAR EDEN HUKUKİ ENSTRÜMANLARI, İKTİSADİ VE SİYASİ HEDEFLERİ, YAPIYI OLUŞTURAN ETNİK VE ULUSAL SINIRLARI GENEL BİR ÇERÇEVEDE DEĞERLENDİRMEYİ AMAÇLIYOR.

Kültür Kitaplığı: 46; Siyasetbilim: 2



ISBN 975-298-254-9





D